



# JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 02/Tahun 2016

ISSN : 2085-4862

## PANCASILA DALAM KONSEPTUAL

- Bambang Sadono** | Problematika Pancasila Sebagai Sumber Tata Hukum
- Kaelan** | Pancasila Sebagai Ideologi Kebangsaan Dan Kenegaraan
- Sudjito** | Pancasila Sebagai Philosophische Grondslag Dan Ideologi Pemersatu Bangsa
- Yudi Latif** | Pancasila Sebagai Norma Dasar Negara Implikasinya Terhadap Perumusan Konstitusi
- Nuruddin Hady** | Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila: Merekonstruksi Sistem Demokrasi Versi Para Pendiri Negara
- R.E.S. Fobia** | Memaknai Pancasila: Suatu Perspektif Kebijakan Publik
- Bambang Suteng Sulasmono** | Membaca Peluang Revitalisasi Nilai Nilai Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara Di Negara Kesatuan Republik Indonesia
- Hajriyanto Y Thohari** | Beberapa Persoalan Di Sekitar Upaya Untuk Menegakkan Pancasila Sebagai Dasar Dan Ideologi Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Hugo Warami** | Noken Demokrasi: Sistem, Negosiasi, Dan Transformasi Keindonesiaan Di Papua
- Titon Slamet Kumia** | Pancasila Dan Pembangunan Sistem Hukum Indonesia
- Ratna Artha Windari** | Demokrasi Pancasila Menuju Masyarakat Madani dan Berbudaya

# PROBLEMATIKA PANCASILA SEBAGAI SUMBER TATA HUKUM

Oleh : Bambang Sadono<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Posisi Pancasila sebagai dalam tata hukum memang unik. Fungsinya sebagai sumber hukum, secara sosiologis-politis tak pernah disangkal. Namun secara yuridis bisa menimbulkan masalah. Pijakan yuridisnya tinggal pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12/2011, sebagai revisi dari UU nomor 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Bahkan dalam penjelasan Pasal 2 ditegaskan “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”.

Pertanyaan yuridis normatif muncul, karena penegasan mengenai definisi Pancasila diletakkan dalam format undang-undang. Ironisnya dalam UU 12/2011 disebutkan bahwa hierarki dan tata urutan perundang-undangan, undang-undang hanya merujuk pada undang-undang dasar dan tidak ada kewajiban untuk mematuhi undang-undang yang lain. Jika Pancasila benar-benar dikehendaki sebagai sumber tata hukum, maka tidak cukup posisi Pancasila hanya ditegaskan dalam bentuk undang-undang. Sementara tidak ada ketegasan posisinya dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebelum maupun sesudah amandemen.

Walaupun secara substantif, lima sila dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut disepakati sebagai Pancasila, secara yuridis formal, harus disebutkan dalam rumusan UUD. Apalagi kalau dikehendaki selanjutnya akan menjadi rujukan semua undang-undang sebagai pelaksanaannya. Kalau secara yuridis, setiap undang-undang harus menyebut merujuk pada pembukaan UUD, sesuatu yang kurang lazim dalam teknik perundang-undangan.

Secara historis, posisi Pancasila sebagai dasar negara, dan turunannya sebagai sumber hukum, sebenarnya sudah ditegaskan oleh para pendiri negara. Dalam pidato Lahirnya Pancasila, Soekarno<sup>2</sup> mengawali pidatonya dengan “Paduka tuan Ketua yang mulia minta kepada sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* untuk mengemukakan dasar Indonesia Merdeka. Dasar inilah nanti akan saya kemukakan di dalam pidato saya ini”. Selanjutnya Soekarno juga menyebut “Menurut anggapan saya, yang diminta oleh Paduka Tuan Ketua

---

<sup>1</sup> Bambang Sadono adalah Ketua Badan Pengkajian MPR-RI dan dosen Program Magister Hukum Universitas Semarang

<sup>2</sup> Soekarno, 2002 (cetak ulang) Lahirnya Pantjasila, Bandung : Yayasan Kepada Bangsaaku

yang mulia ialah, dalam bahasa Belanda, *philosofische grondslag* itulah pondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi.” Berikutnya Soekarno menyatakan “Paduka tuan Ketua minta dasar, minta *philosophisce grondslag*, atau jikalau kita boleh memakai perkataan yang muluk-muluk, Paduka tuan Ketua yang mulia meminta suatu “*Weltanschauung*”, di atas mana kita mendirikan negara Indonesia itu.” Paduka tuan Ketua minta dasar, minta *philosophisce grondslag*, atau jikalau kita boleh memakai perkataan yang muluk-muluk, Paduka tuan Ketua yang mulia meminta suatu “*Weltanschauung*”, di atas mana kita mendirikan negara Indonesia itu. Tentang istilah Pancasila Soekarno menjelaskan “ Namanya bukan Panca Dharma, tetapi saya namakan ini dengan petunjuk seorang teman kita ahli bahasa- namanya ialah Pancasila. Sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan Negara Indonesia, kekal dan abadi”

Secara yuridis, fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara, menurut *Kurnisar*<sup>3</sup> pernah dirumuskan pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, yang dikuatkan dengan Ketetapan V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR II/MPR/1978 dan Ketetapan IX/MPR/1978, yang menjelaskan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia yang sekaligus merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ini dijelaskan kembali dalam Ketetapan MPR III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila.

Ketetapan XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, mengatur dalam Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, termasuk di dalamnya Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Dalam lampiran naskah mengenai Sumber Tertib Hukum disebutkan : “ Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai ‘sumber dari segala sumber hukum’ adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan. Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada budi nurani manusia.

Sementara Ketetapan MPR Nomor V/1973 tentang Peninjauan produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan MPRS, dalam Pasal 3 disebutkan Tap MPRS yang masih dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan termasuk TAP XX/MPRS/1966 tentang

---

<sup>3</sup> Kurnisar, 2012, Pancasila sebagai Sumber Hukum, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial, Vol 11, No 3

"Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia".

Ketetapan MPR Nomor IX/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/1973. Ketetapan yang hanya satu pasal tersebut Pasal 1 Menyatakan perlunya penyempurnaan yang termaktub dalam pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/1973. Dalam Ketetapan MPR Nomor III/2000 tentang Sumber Hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 1 disebutkan :

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

## **B. Permasalahan**

Dengan landasan historis, Pancasila dipersiapkan sebagai Dasar negara, ideologi dan pandangan hidup bangsa, maka secara yuridis dan sistem ketatanegaran juga diamankan secara serius. Dimulai dengan dengan dikeluarkannya Tap MPRS XX/1966, disusul dengan Tap MPR MPR No.V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978, terakhir dengan MPR No.III/MPR/2000.

Permasalahan mulai muncul, paska amandemen UUD 1945, dan kemudian menjadi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai satu-satu instrumen hukum positif di atas undang-undang, karena ketetapan MPR maupun MPRS banyak yang dievaluasi bahkan dinyatakan tidak berlaku. Dengan Ketetapan MPR Nomor I/2003, tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, seluruh Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang berjumlah 139 dikelompokkan ke dalam 6 pasal (kategori) sesuai dengan materi dan status hukumnya. Kategori I: TAP MPRS/TAP MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (8 Ketetapan); Kategori II: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 Ketetapan); Kategori III: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Pemerintahan Hasil Pemilu 2004(8 Ketetapan); Kategori IV: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang (11 Ketetapan); Kategori V: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004 (5 Ketetapan) Kategori VI: TAP MPRS/TAP MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 Ketetapan)

Ketetapan MPRS dan MPR yang mengatur posisi Pancasila secara yuridis yakni, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber

Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia; Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia; dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, masuk dalam katogeri VI, dan dinyatakan tidak berlaku. Tinggal Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang masuk dalam Katagori IV, yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Undang-undang yang dimaksud adalah UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 2 UU 10/2004 menyatakan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan Pasal 2 tersebut, penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Akibatnya, saat ini posisi Pancasila secara yuridis tidak sebanding dengan harapan dan fungsi yang dibebankan, menimbulkan banyak persoalan dalam praktek. Pertama, secara normatif prosedural, kemungkinan untuk menterjemahkan semangat Pancasila sebagai norma dasar, dalam semua peraturan perundangan menjadi kesulitan dalam praktek *legal drafting*. Undang-undang secara teoretis juga tidak mungkin merujuk undang-undang lain, misalnya merujuk pada UU 12/2011. Karena jika UU yang bersangkutan mengalami perubahan atau bahkan dinyatakan tidak berlaku lagi, maka UU yang bergantung kepadanya, akan ikut berguguran.

Kedua secara substantif, kepastian tentang rumusan Pancasila yang disepakati menjadi norma dasar dan sumber tata hukum, tidak terjamin dalam konstitusi. Apalagi jika sebagai kebutuhan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Undang-undang yang tidak mendasarkan pada Pancasila, sebagai sumber hukum baik secara substantif maupun secara normatif-yuridis, harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

### **C. Posisi Pancasila dalam Undang-Undang Dasar**

Pentingnya ideologi, seperti Pancasila dalam pembentukan hukum antara lain dikemukakan Glendon Schubert<sup>4</sup>, yang menegaskan bahwa setiap pilihan hukum dipengaruhi oleh pilihan-pilihan politik, yang didasari oleh pilihan-pilihan ideologi. Misalnya pilihan ideologi yang berdasarkan individualisme dan egalitarianisme, akan diturunkan pada pilihan sikap (*macroattitudes*) seperti kebebasan politik (*political liberalis*), kesetaraan sosial (*social equality*), kebebasan ekonomi (*economic liberalism*), dan sebagainya. Dari pilihan politik yang bersifat makro tersebut diturunkankan lagi pada pilihan politik yang lebih operasional, seperti kebebasan berpolitik (*political freedom*), perlakuan yang adil di depan hukum (*fair prosedur*), kebebasan berserikat (*pro-union*), dan sebagainya. Dari pilihan-pilihan ideologi, dan pilihan politik tersebut, kemudian diturunkan pada pengaturan yang lebih detail.

---

<sup>4</sup>Schubert, Glendon, 1975, *Human Jurisprudence, Public Law as Political Science*, Honolulu: The University Press of Hawaii, hal 201

Kebutuhan akan pentingnya ideologi dalam mencapai tujuan bernegara, juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo<sup>5</sup>, yang menyebut perlunya komitmen moral yang akan diterjemahkan dalam sistem hukum satu negara. Untuk Indonesia, Pancasila dan konstitusi dalam hal ini UUD 1945, menunjukkan arah moral yang akan dicapai. Misalnya dengan dicantumkannya sila Ketuhanan yang Mahaesa yang meta-rasional itu memberikan warna unik dan watak khas, sekaligus menjadi alasan penting untuk mengatakan bahwa negara Indonesia menginginkan agar rakyatnya hidup bahagia.

Posisi Pancasila sebagai norma dasar, sangat sentral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kelsen<sup>6</sup> menyebut norma dasar merupakan rumusan yang disepakati para pendiri negara yang berisi nilai-nilai pokok, yang kemudian diterjemahkan dalam sistem hukum satu negara. Berdasarkan pada norma dasar inilah kemudian disusun konstitusi, dan peraturan hukum pelaksanaannya. Norma dasar merupakan postulat yang menjadi juang akhir atau rujukan tertinggi dari setiap norma dalam perundang-undangan. Keberadaan Pancasila sebagai nilai atau norma dasar yang menjadi basis pembentukan peraturan perundangan, secara ilmiah maupun secara politik tidak pernah diragukan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia.

Walaupun konsepsi negara hukum di Indonesia sejalan dengan konstitusi, yakni UUD NRI Tahun 1945, namun menurut Artidjo Alkostar<sup>7</sup> tetap mendasarkan pada nilai-nilai luhur yang berkembang, yaitu Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Cita hukum mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum.

Mahfud<sup>8</sup> menegaskan terlepas dari soal perjalanan sejarahnya yang dramatis dan mungkin mengandung misteri, bangsa dan negara Indonesia telah menetapkan secara final Pancasila sebagai Dasar negara, sehingga semua hukum haruslah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau berangkat dari, dan menuju ke Pancasila. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. *Pertama*, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan nasional. *Kedua*, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. *Ketiga*, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, memperpendek jurang kesenjangan. Keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.

Namun pencantuman Pancasila dalam UUD 1945 ternyata telah menjadi kontroversi sejak proses amandemen berlangsung. Dengan konstruksi penghapusan ketetapan MPR yang menjadi sandaran yuridis keberadaan Pancasila, dan tinggal menggantungkan pada

---

<sup>5</sup>Rahardjo, Satjipto, 2008, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Yogyakarta: Gentapress, hal 104

<sup>6</sup>Kelsen, Hans, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, 2006, Bandung : Nusa Media & Nuansa, hal 167

<sup>7</sup>Artidjo Alkostar, 1997, Identitas Hukum Nasional, Yogyakarta : FH UII, hal 33

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers, hal 50

undang-undang pembentukan perundang-undangan dirasa perlu, mencantumkan kata Pancasila, dan kepastian bahwa yang disebut sebagai Pancasila adalah sila-sila yang tercantum dalam pembukaan, pada batang tubuh UUD 1945. Menurut Jimly Ashidqie<sup>9</sup> usulan beberapa fraksi untuk mencantumkan Pancasila, akhirnya tidak disepakati karena penamaan itu sudah dengan sendirinya dipahami sebagai konvensi yang berlaku dalam sejarah ketatanegaraan di masa lalu, sehingga penyebutan kata Pancasila untuk sekarang memberi nama kepada kelima sila dalam pembukaan UUD 1945 dianggap tidak diperlukan. Artinya diakui secara implisit bahwa nama kelima sila itu adalah Pancasila, dan dalam hal ini berlaku sebagai konvensi ketatanegaraan ataupun sebagai kenyataan (faktisitas hukum) yang berlaku mengikat.

Tanpa adanya rumusan dan posisi yang tegas Pancasila dalam Undang-undang Dasar, seperti yang dikemukakan oleh Pataniari Siahaan<sup>10</sup> akhirnya semua diserahkan pada undang-undang yang diberi mandat sesuai dengan Pasal 22A UUD 1945, untuk membentuk undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini UU 10/2004, yang kemudian diperbarui dengan UU 12/2011.

Dalam praktek pembentukan undang-undang, menurut As'ad Said Ali<sup>11</sup> Pancasila semestinya diletakkan sebagai ideologi bangsa dan negara. Domein utama Pancasila setidaknya harus ditempatkan di dalam ruang publik di mana kelompok-kelompok masyarakat dapat saling mengisi dan berinteraksi memenuhi kebutuhan kolektif berlandaskan kebangsaan kenegaraan. Sementara ideologi lain bisa ditempatkan di ruang privat yang bersifat individual maupun kelompok. Seperti dalam UU 2/2008 tentang Partai Politik yang membolehkan azas apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila.

#### **D. Praktek Penterjemahan Pancasila dalam UU**

Praktek penterjemahan atau pelaksanaan Pancasila baik secara eksplisit maupun implisit dalam undang-undang memang beragam. Tidak terasa adanya korelasi langsung antara pengakuan Pancasila sebagai sumber hukum dan praktek perumusannya lebih lanjut dalam asisten perundang-undangan di Indonesia.

Sebelum ada Tap MPRS XX/1966, ada beberapa cara undang-undang dalam mencantumkan Pancasila sebagai rujukan. Misalnya UU 5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, dalam konsiderans menimbang, huruf c menyebut "bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan. Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerokhanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum didalam Pembukaan Undang-undang Dasar". Tanpa menyebut kata Pancasila, dan rumusan sila-sila tidak sama dengan rumusan pada Pembukaan UUD 1945.

Pada UU 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya, tidak menyebut Pancasila sama sekali dalam rujukannya, walaupun sekadar

---

<sup>9</sup> Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, Jakarta : hal 66.

<sup>10</sup> Siahaan, Pataniari, 2012, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta : Konpress hal 524.

<sup>11</sup> Said Ali, As'ad, 2009, Negara Pancasila, Jakarta : LP3ES, hal 312

dalam bentuk sila-silanya. Hal yang sama juga terjadi pada UU 5/1962 tentang Perusahaan Daerah. UU ini mengacu pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.I/MPRS/1960 dan No.II/MPRS/1960, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang secara eksplisit hanya menyebut bahwa Pancasila diajarkan dari sekolah rendah sampai perguruan tinggi. UU 33/1964, tentang Dana Pertanggungjawaban Kecelakaan Penumpang, juga merujuk Tap MPRS II/1960, tanpa menyinggung Pancasila baik eksplisit maupun implisit.

Undang-undang yang sangat populer pada tahun 1965, yakni UU 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, juga tidak menyebut Pancasila, hanya disebutkan merujuk pada Ketetapan MPRS II/1960, IV/1963, V/1965, VI/1965, VII/1965 dan VIII/1965.

Yang cukup ironis setelah ditetapkan Tap MPR XX/1966, antara lain ada UU Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan yang tidak menyebut Pancasila, bahkan tidak mengindahkan Tap MPRS yang menetapkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. UU ini merujuk Ketetapan MPRS II/1960; Ketetapan MPRS VI/1965; Ketetapan MPRS XXIII/1966; tanpa menyebut Tap MPRS XX/1966.

Kemudian ada UU 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, yang tidak merujuk Pancasila, bahkan tidak merujuk Tap MPRS sama sekali. Hal yang sama terjadi pada UU 11/1969 tentang Pensiun Pegawai dan pensiun Janda/Duda Pegawai. Bahkan undang-undang yang sangat strategis pada tahun 1970, yakni UU 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, juga tidak merujuk Tap XX/1966. Namun setidaknya UU ini menterjemahkan satu sila dalam Pancasila yakni sila pertama Ketuhanan yang maha Esa, dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan "Peradilan dilakukan DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".

Undang-undang strategis tahun 1971, seperti UU 3/1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga tidak menyebut Pancasila dan tidak merujuk pada Tap MPRS XX/1966. Hal yang sama terjadi pada UU 3/1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi, yang justru merujuk pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan dalam bidang Pertahanan Keamanan; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat. Nilai-nilai Pancasila secara samar-samar terlihat pada Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi "Penyelenggaraan kebijaksanaan transmigrasi digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan mengingat segi-segi a. Kemanusiaan; b. Keadilan; c. Kekeluargaan; dan d. swadaya, swakarya dan swasembada masyarakat.

Setelah keluarnya Tap MPR V/1973 yang memperkuat posisi Tap MPRS XX/1966, ada UU 1/1974 tentang Perkawinan. Yang dirujuk justru Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973, tentang GBHN. Pasal 1 UU ini Pasal 1 yang berbunyi "Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal



berdasarkan Ketuhanan Yang Mahaesa,” secara parsial memang mencerminkan sila pertama Pancasila.

Yang menarik kasus UU 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, sebagai salah satu undang-undang strategis di bidang politik. Yang dirujuk juga Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973, tentang GBHN. Dalam Pasal 2 (1) ditegaskan azas Partai Politik dan Golongan Karya adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 3 (1) huruf c. Ditegaskan tujuan partai politik dan Golongan Karya adalah mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila. Dalam Pasal 4 disebutkan Partai Politik dan Golongan Karya wajib mencantumkan azas dan tujuan seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang ini dalam Anggaran Dasarnya.

Tahun 1976, ada UU 7/1976, tentang Pengesahan Penyatutan Timor Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur yang tidak merujuk pada Pancasila.

Setelah keluarnya Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978, yang memperkuat tap MPRS XX/1966 dan Tap MPR V/1973, keluar UU 5/1979 tentang Pemerintahan desa, juga tidak menyebut secara tegas tentang rujukan Pancasila. Walaupun dalam konsiderans huruf c. Menyebut “bahwa berhubungan dengan itu, dipandang perlu segera mengatur bentuk dan susunan pemerintahan Desa dalam suatu Undang-undang yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berazaskan Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945”. Tap MPR yang dirujuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/ 1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Undang-undang strategis, seperti UU 8/1981 tentang Hukum Acara Pidana, secara eksplisit maupun implisit juga tidak menyebut Pancasila. Pancasila, walaupun tidak dijelaskan rumusan yang mana, banyak disebut dalam UU 20/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia. Dalam konsiderans menimbang huruf a. Disebutkan “ bahwa pertahanan keamanan negara Republik Indonesia bertitik tolak pada falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia untuk menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, karena ternyata seluruh rakyat Indonesia telah rela berjuang dengan penuh pengorbanan”. Dalam Pasal 1 Ketentuan umum, angka 2 disebutkan “Bela negara adalah tekad, sikap dan tindakan warga negara yang teratur, menyeluruh, terpadu dan berlanjut yang dilandasi oleh kecintaan pada tanah air, kesadaran berbangsa dan bernegara Indonesia Serta keyakinan akan kesaktian Pancasila sebagai ideologi negara dan kerelaan untuk berkorban guna meniadakan setiap ancaman baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri yang membahayakan kemerdekaan dan kedaulatan negara, kesatuan dan persatuan bangsa, keutuhan wilayah dan yurisdiksi nasional, serta nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”. Dalam angka 4. Disbutkan “Perlawanan Rakyat Semesta adalah kesadaran, tekad sikap dan pandangan seluruh rakyat Indonesia untuk menangkal, mencegah, menggagalkan dan menumpas setiap ancaman yang membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan mendayagunakan segenap sumber daya nasional dan prasarana nasional”. Pada angka 6 disebutkan “Pendidikan Pendahuluan Bela Negara adalah pendidikan dasar bela negara

guna menumbuhkan kecintaan pada tanah air, kesadaran berbangsa dan bernegara Indonesia, keyakinan akan kesaktian Pancasila sebagai ideologi negara, kerelaan berkorban untuk negara, serta memberikan kemampuan awal bela negara". Dalam Pasal 3 disebutkan "Pertahanan keamanan negara bertujuan untuk menjaga tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terhadap segala ancaman baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri dan tercapainya tujuan nasional".

Undang-undang yang banyak merujuk pada Pancasila, antara lain adalah UU 8/1985, tentang Organisasi Kemasyarakatan. Antara lain disebutkan dalam konsiderans huruf b "bahwa pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf a memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Dalam Pasal 1 ditegaskan "Pasal 1 Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperanserta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila" dan pada Pasal 2 (1) "Organisasi Kemasyarakatan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas".

Dalam UU 2/1988, tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia antara lain menyebut Pancasila dalam Pasal 3, ayat 2 tentang Sumpah Prajurit antara lain disebutkan "Demi Allah saya bersumpah berjanji : Bahwa saya akan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945". Dan pada pasal 5 ditegaskan bahwa Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai bhayangkari Negara dan Bangsa Indonesia adalah aparaturnegara yang taat dan setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta ber-Sumpah Prajurit dan ber-Sapta Marga".

Undang-undang 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, secara tegas dalam Pasal 1 angka 2 menyebut "Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945"; dan pada Pasal 2 menyebut " Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945".

Undang-undang yang secara tegas menyebut Pancasila sebagai rujukan utama adalah UU 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yang dalam konsiderans menimbang angka 1 menyebut "bahwa sumber daya alam hayati Indonesia dan ekosistemnya yang mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan"; dan pada angka 2 menyebut "bahwa pembangunan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagai pengamalan Pancasila".

Hal yang hampir sama terjadi pada UU 25/1992 tentang Perkoperasian. Pada Pasal 1 angka 1 disebutkan “Koperasi adalah badan usahayang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Pada Pasal 2 disebutkan “Koperasi berlandaskan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945 serta berdasar atas asas kekeluargaan.”

UU 8/1995 tentang Pasar Modal, menyebut Pancasila dalam konsiderans menimbang huruf a yang menyebut “bahwa tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.” Hal yang sama juga terjadi pada UU 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam konsiderans menimbang huruf b disebutkan bahwa “dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan.” Pada UU 9/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka umum, dalam Pasal 4, menyebutkan dalam tujuan, huruf a mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Tahun 1999, banyak lahir undang-undang yang mewadahi semangat reformasi di gala bidang. Antara lain UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah; UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU 39/1999 tentang Hak Azasi Manusia; UU 40/1999 tentang Pers, yang tidak merujuk pada Pancasila. Namun ada juga undang-undang yang masih menyebut Pancasila dalam konsiderans, misalnya UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dan UU 3/1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 2 menyebutkan “Perencanaan, pelaksanaan, pengawasan Pemilihan Umum didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945”.

Setelah Ketetapan MPR III/2000 menegaskan bahwa Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum, antara lain ada UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang pada konsiderans huruf a, menyebut “ bahwa pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.”

UU 32/2002 tentang Penyiaran, bukan hanya menyebut Pancasila dalam konsiderans, tetapi dalam Pasal 2 yang mengatur tentang azas, menyebutkan “ Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab.”

Dalam UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Ketentuan Umum angka 2 disebutkan bahwa “Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan

perubahan zaman". Pada Pasal 2 ditegaskan bahwa "Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Pada tahun 2004, lahir UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti dari Tap MPR III/2000. Tahun 2005 lahir UU 14/2005 tentang Guru dan Dosen, yang selain menyebut Pancasila dalam konsiderans, juga secara implisit menyebut nilai-nilai Pancasila pada Pasal 6 "Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab".

Tahun 2006, ada UU 12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang dalam konsiderans menyebut Pancasila. Salah satu undang-undang di tahun 2007, yakni UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas, tidak menyebut maupun merujuk Pancasila. Kemudian tahun 2008, ada UU 44 tentang Pornografi, yang dalam konsideransnya antara lain menyebutkan "bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral, etika, akhlak mulia, dan kepribadian luhur bangsa, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, menghormati kebinekaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta melindungi harkat dan martabat setiap warga negara."

Pada UU 35/2009 tentang Narkotika, selain dalam konsiderans disebut Pancasila, pada Pasal 2 juga ditegaskan bahwa "Undang-Undang tentang Narkotika berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Pada tahun 2010, ada UU 8/2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang dalam konsiderans menimbang huruf a menyebut "bahwa tindak pidana Pencucian Uang tidak hanya mengancam stabilitas perekonomian dan integritas sistem keuangan, tetapi juga dapat membahayakan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Tahun 2011, lahir UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, revisi dari UU 10/2004. Setelah itu lahir UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tidak menyebut Pancasila dan tidak merujuk UU 12/2011. Walaupun dalam Pasal 2 mengindikasikan penterjemahan Pancasila, seperti dalam pasal 2 disebutkan " Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.

Secara acak kemudian bisa dilihat pada UU Nomor 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan, menyebutkan dalam konsiderans menimbang huruf c " bahwa sebagai wadah dalam menjalankan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, organisasi kemasyarakatan berpartisipasi dalam pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila". Pernyataan ini diulangi dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan

kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Pasal 2 Asas Ormas tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 3 Ormas dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita Ormas yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih detail disebutkan dalam Pasal 5 Ormas bertujuan untuk: a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat; b. memberikan pelayanan kepada masyarakat; c. menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat; e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup; f. mengembangkan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat; g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan h. mewujudkan tujuan negara. Pasal 6 Ormas berfungsi sebagai sarana: a. penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggota dan/atau tujuan organisasi; b. pembinaan dan pengembangan anggota untuk mewujudkan tujuan organisasi; c. penyalur aspirasi masyarakat; d. pemberdayaan masyarakat; e. pemenuhan pelayanan sosial; f. partisipasi masyarakat untuk memelihara, menjaga, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau g. pemelihara dan pelestari norma, nilai, dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Namun kemudian UU 23/2013, tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara Tahun Anggaran 2014, sama sekali tak menyebut Pancasila, dan UU 12/2011. Undang-Undang Nomor 6/2014 tentang Desa, juga tidak menyebut satu kata pun tentang Pancasila, dan tidak merujuk pada UU 12/2011.

## **E. Kesimpulan dan Saran**

Penterjemahan atau pelaksanaan Pancasila, baik sebelum maupun sesudah Ketetapan MPRS XX/1966, sesudah dan sebelum UU 10/2004, atau sesudah dan sebelum UU 12/2011, tidak tegas, tidak seragam, dan tidak ada unsur kepastian. Ada yang menyebut dalam konsiderans, dalam pasal, ada yang menyebut baik dalam konsiderans maupun dalam pasal. Ada yang menyebut kata Pancasila, ada yang menyebut secara implisit nilai-nilai atau sila Pancasila, baik secara lengkap, atau satu atau beberapa sila saja. Ada juga yang tidak menyebut sama sekali baik istilah Pancasila maupun nilai-nilai, atau sila-silanya.

Kesimpulan semacam ini juga diambil oleh Sudjito<sup>12</sup> yang menyebut sebagian masyarakat Indonesia menganggap Pancasila sebagai dasar negara sudah tidak penting lagi. Bahkan pemerintah dan masyarakat seakan tidak menyadari bahwa semangat

---

<sup>12</sup> Jaya Baya, Sudjito : "Hukum Indonesia Wus Ngiwakake Nilai Pancasila", majalah Jaya Baya, No 22 Minggu V Januari 2016.

individualisme dan liberalisme terus menggerogoti nilai-nilai Pancasila. Melunturnya nilai-nilai Pancasila tersebut secara sistematis terjadi melalui masuknya pengaruh asing melalui sistem hukum di Indonesia. Hingga prinsip dan falsafah dasar Pancasila seperti musyawarah, gotong royong, kekeluargaan, dan sebagainya tersisihkan dalam substansi hukum Indonesia.

Berkaitan dengan ketentuan *yudicial review* dibutuhkan kepastian hukum, jika kewajiban merujuk pada Pancasila baik secara substantif maupun normatif yuridis, merupakan bagian dari konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang dasar. Jika ada undang-undang yang isinya merujuk pada nilai-nilai dan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila, akan menyulitkan para hakim konstitusi untuk menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu Pancasila harus dicantumkan secara eksplisit baik dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hirerarkinya dari undang-undang, bisa dalam bentuk ketetapan MPR atau dirumuskan dalam pasal-pasal undang-undang dasar. Karena posisi Tap MPR yang masih menimbulkan pro kontra mengenai kewenangannya untuk membuat peraturan yang bersifat mengatur warga negara, maka pilihan yang paling masuk akal adalah mencantulkannya dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.

## REFERENSI

Artidjo Alkostar, 1997, Identitas Hukum Nasional, Yogyakarta : FH UII

Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer

Jaya Baya, Sudjito : "Hukum Indonesia Wus Ngiwakake Nilai Pancasila", No 22 Minggu V Januari 2016.

Kelsen, Hans, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, 2006, Bandung : Nusa Media & Nuansa

Moh. Mahfud MD, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Rajawali Pers

Rahardjo, Satjipto, 2008, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Yogyakarta: Gentapress

Said Ali, As'ad, 2009, Negara Pancasila, Jakarta : LP3ES

Schubert, Glendon, 1975, Human Jurisprudence, Public Law as Political Science, Honolulu: The University Press of Hawaii

Siahaan, Pataniari, 2012, Politik Hukum Pembantuan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta : Konpress

Soekarno, 2002 (cetak ulang) Lahirnya Pantjasila, Bandung : Yayasan Kepada Bangsa

# PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI KEBANGSAAN DAN KENEGARAAN

... ————— ...

Oleh :  
**Kaelan**

## Abstraksi

Pancasila sebagai suatu ideologi kebangsaan dan kenegaraan pada hakikatnya bersifat dinamis dan terbuka yang memiliki dimensi filosofis idealistis, normatif, dan praksis, sehingga Pancasila tidak bersifat '*utopis*' yang hanya merupakan sistem ide-ide belaka yang jauh dari kenyataan hidup sehari-hari. Selain itu ideologi Pancasila bukan merupakan doktrin belaka, yang hanya bersifat normatif dan tertutup, demikian pula ideologi Pancasila bukanlah merupakan ideologi pragmatis yang hanya menekankan segi praktis dan ralistis belaka tanpa idealisme yang rasional. Maka ideologi Pancasila yang bersifat terbuka pada hakikatnya, nilai-nilai dasar (hakikat) sila-sila Pancasila yang bersifat tetap adapun penjabaran dan realisasinya senantiasa dieksplisitkan secara dinamis, terbuka dan senantiasa mengikuti perkembangan jaman.

Keterbukaan ideologi Pancasila juga menyangkut keterbukaan dalam menerima budaya asing. Manusia pada hakikatnya selain sebagai makhluk individu juga sebagai makhluk sosial. Oleh karena itu sebagai makhluk sosial senantiasa hidup bersama sehingga terjadilah akulturasi budaya. Oleh karena itu Pancasila sebagai ideologi terbuka senantiasa terbuka terhadap pengaruh budaya asing, namun nilai-nilai esensial Pancasila bersifat tetap. Dengan perkataan lain Pancasila menerima pengaruh budaya asing dengan ketentuan hakikat atau substansi Pancasila yaitu: Ketuhanan, kemanusiaan,

persatuan, kerakyatan serta keadilan bersifat tetap. Secara strategis keterbukaan Pancasila dalam menerima budaya asing dengan jalan menolak nilai-nilai yang bertentangan dengan Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan serta menerima nilai-nilai budaya yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila tersebut. Secara kultural dasar-dasar pemikiran tentang ideologi Pancasila, berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara. Adapun dalam proses pendirian negara, dengan diilhami pandangan-pandangan dunia tentang kenegaraan disintesis secara eklektis sehingga merupakan suatu *local genius* dan sekaligus sebagai suatu *local wisdom* bangsa Indonesia.

Nilai-nilai Pancasila pada hakikatnya merupakan suatu dasar filosofis bangsa Indonesia dalam membentuk bangsa dan negara Indonesia untuk mencapai tujuan bersama. Nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fragmentaris dalam kebudayaan bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara baik pada abad kedua puluh maupun sebelumnya, di mana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan berakulturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini kemudian dikembangkan dan secara yuridis disyahkan sebagai suatu dasar negara, dan secara verbal tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hubungan seperti inilah maka Pancasila yang *causa materialis*nya bersumber pada nilai-nilai budaya bangsa ini, meminjam nomenklatur antropologi disebut sebagai *National Character*, sebagai *Peoples Character*, atau dalam suatu negara populer disebut sebagai *National Identity*. Dalam pengertian inilah maka fungsi pokok Pancasila sebagai dasar serta asas dalam membentuk bangsa dan dalam kehidupan kebangsaan dalam mencapai tujuan bersama yaitu suatu masyarakat yang sejahtera, ber-Ketuhanan, berkemanusiaan yang beradab, kebersamaan, serta berkeadilan sosial.

Nilai-nilai kebudayaan dan nilai religius yang telah ada pada bangsa Indonesia, kemudian dibahas dan dirumuskan oleh *the founding fathers* bangsa Indonesia, yang kemudian disepakati dalam suatu konsensus sebagai dasar hidup bersama dalam suatu negara Indonesia. Menurut Notonagoro nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan suatu sebab bahan (*causa materialis*), adapun BPUPK kemudian juga PPKI adalah sebagai lembaga yang membentuk negara, yang juga dengan sendirinya yang menentukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia, yang disebut sebagai (*causa forma-*



lis). Dalam hubungan ini maka fungsi Pancasila diletakkan sebagai basis fundamental negara Indonesia dalam mewujudkan suatu cita-cita serta tujuan bersama, yaitu suatu landasan filosofis, *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*. Dalam pengertian inilah maka hakikat kedudukan pokok Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Republik Indonesia. Konsekuensinya dalam segala aspek pelaksanaan dan penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada nilai-nilai dasar Pancasila, baik menyangkut aspek tujuan negara, bentuk negara, sistem politik negara, sistem hukum, moral negara serta aspek kenegaraan lainnya terutama norma-norma dalam Pasal-pasal UUD 1945.

Berdasarkan konstataasi tersebut pada hakikatnya fungsi substansial Pancasila dapat dirinci dalam dua fungsi pokok, yaitu pertama, sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia yang nilai-nilai bersumber pada realitas nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum membentuk negara dan bangsa. Kedua, fungsi Pancasila sebagai dasar filosofis kenegaraan Indonesia, yaitu dasar nilai-nilai yang merupakan sumber dalam kehidupan kenegaraan.

## A. PENGANTAR

Setiap bangsa, kelompok manusia dan masyarakat memiliki cara pandang tentang bangsa dan negara, prinsip-prinsip dasar dan cita-cita dalam kehidupan untuk meningkatkan kualitas kehidupannya dan sesuai dengan latar belakang dan karakter ideologi masyarakat tersebut untuk mewujudkan cita-citanya. Realitas ideologi dalam kenyataannya bersifat beragam, dan sulit untuk hanya diberikan pengertian pada suatu perspektif tertentu, misalnya hanya mendasarkan pada suatu ide tertentu, dinamika masyarakat tertentu atau bahkan suatu teori deologi tertentu.

Bangsa Yahudi mendasarkan karakter ideologinya berdasarkan pada realitas sejarah tentang eksisten-

si bangsa Yahudi untuk membangun suatu bangsa dalam suatu negara Yahudi raya dengan mengembangkan geopolitiknya, sementara wilayah teritorial sangat terbatas sehingga tidak mengherankan jikalau senantiasa akan terjadi persoalan politik antar negara terutama dengan bangsa dan negara tetangga yaitu Palestina. Jadi dalam era modern dewasa ini bangsa Yahudi masih mengembangkan ideologi bangsa dan negaranya berdasarkan prinsip etnisitas.

Sementara sejarah telah mencatat bahwa ideologi kebangsaan dan kenegaraan yang mendasarkan pada etnisitas, kebanggaan atas keunggulan dan superioritas bangsanya sendiri melahirkan ideologi totalitarinisme. Pandangan demikian ini semakin jelas pada pemikiran Karl Haushofer yang

pada masa itu mewarnai geopolitik Nazi Jerman di bawah pimpinan Hitler. Pemikiran Haushofer di samping berisi paham ekspansionisme juga mengandung ajaran rasialisme, yang menyatakan bahwa ras Jerman adalah ras paling unggul yang harus dapat menguasai dunia. Pandangan semacam ini juga di dunia berkembang di Jepang berupa ajaran Hako Ichu yang dilandasi oleh semangat militerisme dan fasisme. Ideologi rasisme ini diperkuat dengan teori Friedrich Ratzel yang memandang negara dari sudut konsep ruang. Negara adalah ruang (wilayah) yang ditempati oleh sekelompok masyarakat politik (bangsa). Bangsa dan negara terikat oleh hukum alam, sehingga keberlangsungan dan perkembangan bangsa tersebut sangat tergantung pada ruang, atau wilayah teritorial di mana bangsa itu hidup dan mencari kehidupan. Jika bangsa dan negara ingin tetap eksis dan berkembang, maka harus diberlakukan hukum ekspansi (pemekaran wilayah).

Di samping itu Rudolf Kjellen berpendapat bahwa negara adalah organisme yang harus memiliki kemampuan intelektual. Negara merupakan sistem politik yang mencakup geopolitik, ekonomi politik, kratopolitik, dan sosiopolitik. Kjellen juga mengajukan paham ekspansionisme dalam rangka untuk mempertahankan negara dan mengembangkannya. Selanjutnya dia mengajukan langkah strategis untuk memperkuat negara dengan memulai pembangunan kekuatan daratan (kontinental) dan diikuti dengan pembangunan kekua-

saan bahari (maritim).

Pandangan Ratzel dan Kjellen hampir sama. Mereka memandang pertumbuhan negara mirip dengan pertumbuhan organisme (makhluk hidup). Oleh karena itu negara memerlukan ruang hidup (*lebensraum*), serta mengenal proses lahir, tumbuh, mempertahankan hidup, menyusut dan mati. Mereka juga mengajukan paham ekspansionisme (pemekaran wilayah) yang kemudian melahirkan ajaran adu kekuatan (*Power Politics* atau *Theory of Power*). Pandangan atas ideologi kebangsaan yang *chauvinistic* itulah pada saat itu mengakibatkan ketegangan dunia bahkan menimbulkan perang dunia.

Sementara itu di Barat berkembang ideologi individualisme, liberalisme yang meletakkan prinsip dasar ideologi kebangsaan dan kenegaraan pada konsep-konsep pemikiran tentang kebebasan individu, sebagaimana dikembangkan oleh Cicero, John Locke, David Hume, Thomas Hobbes dan Laski. Ideologi tersebut kemudian memunculkan paham kapitalisme yang mendasarkan pada prinsip *free fight*, sehingga terjadilah penguasaan dan penindasan suatu kelompok masyarakat terhadap kelompok lain yang lemah dalam masyarakat. Atas dasar realitas inilah kemudian menimbulkan ideologi *Marxisme* Komunisme dengan prinsip ideologi perjuangan kelas, yaitu suatu perjuangan bahkan revolusi untuk memperjuangkan kelas proletar, kelas miskin dalam masyarakat melawan kelas pemilik modal yaitu kapitalis.

Ideologi Pancasila sebagai ide-

ologi bangsa Indonesia secara objektif tidak memiliki karakteristik sebagaimana ideologi-ideologi sebagaimana dijelaskan di atas. Ideologi Pancasila bukanlah suatu ideologi yang mendasarkan pada ide-ide dari seseorang atau paham, melainkan muncul dan berkembang berdasarkan pada realitas seluruh elemen bangsa untuk mewujudkan suatu cita-cita bersama dalam suatu negara Indonesia. Ideologi Pancasila juga bukan suatu ideologi yang hanya merupakan suatu sistem kepercayaan yang masiv, yang menuntut pengorbanan para pendukungnya. Meskipun dalam proses perumusan Pancasila Soekarno mengemukakan tentang lima prinsip dasar dalam hidup kebangsaan dan kenegaraan yaitu Pancasila, Soepomo mengemukakan pemikiran tentang prinsip kebangsaan, yaitu sistem negara integralistik, Yamin mengemukakan tentang persatuan, golongan Islam mengemukakan prinsip Ketuhanan, Hatta mengemukakan tentang prinsip kesejahteraan, namun jauh sebelum sidang BPUPK itu telah disepakati oleh segenap elemen bangsa dalam Sumpah Pemuda tahun 1928.

Ideologi Pancasila bukanlah suatu ideologi yang mendasarkan atas perjuangan kelas tertentu melawan suatu kelas lainnya, karena dalam ideologi Pancasila sistem masyarakat tidak mendasarkan pada perbedaan kelas. Meskipun bangsa Indonesia dalam kehidupan negara diawali dengan perjuangan melawan penjajah, namun ideologi Pancasila mendasarkan prinsip kehidupan kenega-

raan dan kebangsaan atas moralitas Ketuhanan dan Kemanusiaan, dalam suatu kehidupan kebangsaan yang bersatu, adanya kesamaan dalam kehidupan kerakyatan dan untuk mewujudkan suatu kesejahteraan kehidupan rakyat dengan mendasarkan pada suatu keadilan sosial.

Berdasarkan diskripsi tersebut ideologi Pancasila tumbuh dan berkembang berdasarkan pada suatu realitas objektif kehidupan bangsa yang multikultural, beraneka ragam sosial, budaya, suku bangsa, kelompok serta beragam agama atas kesadaran untuk mewujudkan suatu kehidupan yang damai dan sejahtera. Ideologi Pancasila mengakui segala perbedaan dalam kehidupan manusia, namun perbedaan itu diintegrasikan dalam suatu kesatuan cita-cita bangsa dan negara Republik Indonesia untuk terwujudnya suatu kehidupan bersama yang berkeadilan untuk terwujudnya kesejahteraan.

Jadi Ideologi Pancasila bukan merupakan suatu hasil kontemplasi dari seseorang filsuf atau tokoh politik, melainkan merupakan suatu refleksi dari realitas kongkrit kehidupan berbagai elemen bangsa yang multikultural dan beragam agama, yang kemudian diabstraksikan dalam suatu rincian sila-sila Pancasila yang dikemukakan Soekarno dalam suatu Sidang BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945. Dalam proses perumusan tersebut banyak saran dan input pemikiran demi terwujudnya ideologi pancasila seperti Yamin, Soepomo, Wachid Hasyim, kahar Muzakir, Tjokroamino-to, Ki Bagus Hadikusumo dan

tokoh-tokoh lainnya.

Oleh karena itu ideologi Pancasila terbentuk bukanlah merupakan suatu proses kesepakatan individu karena adanya penindasan *free fight* antar individu dalam suatu masyarakat (*Homo Homini Lupus*) (manusia menjadi serigala bagi manusia lain). Jadi ideologi Pancasila bukanlah merupakan hasil kesepakatan antar individu dalam suatu negara, untuk mengatasi dan melindungi penindasan individu lain dalam masyarakat. Demikian pula ideologi Pancasila bukanlah merupakan ideologi perjuangan kelas, karena ideologi Pancasila tidak mengenal kelas-kelas dalam suatu masyarakat dan negara. Ideologi Pancasila mengakui eksistensi hakikat manusia sebagai individu dan sebagai warga masyarakat, serta mengakui bahwa manusia pada hakikatnya memiliki kesamaan derajat dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Terbentuknya ideologi pancasila diawali dengan kesadaran bersama seluruh elemen bangsa untuk membentuk dan mewujudkan suatu bangsa yang merupakan sintesis dari berbagai elemen yang beranekaragam, dalam suatu kesamaan cita-cita, pandangan serta keyakinan hidup dalam suatu bangsa dan negara Indonesia untuk mewujudkan suatu cita-cita kehidupan bersama yang berkeadilan dan berkesejahteraan. Oleh karena itu negara Indonesia berdasarkan ideologi Pancasila adalah suatu *Nation State*, suatu negara kebangsaan dan bukannya suatu negara yang berkembang dari *Civil Society* yang berbasis kebe-

basan individu.

## B. PENGERTIAN IDEOLOGI.

Istilah ideologi berasal dari kata '*idea*' yang berarti 'gagasan, konsep, pengertian dasar, cita-cita' dan '*logos*' yang berarti 'ilmu'. Kata '*idea*' berasal dari kata bahasa Yunani '*eidōs*' yang artinya 'bentuk'. Di samping itu ada kata '*idein*' yang artinya 'melihat'. Maka secara harfiah, ideologi berarti ilmu pengetahuan tentang ide-ide (*the science of ideas*), atau ajaran tentang pengertian-pengertian dasar. Dalam pengertian sehari-hari, '*idea*' disamakan artinya dengan 'cita-cita'. Cita-cita yang dimaksud adalah cita-cita yang bersifat tetap, yang harus dicapai, sehingga cita-cita yang bersifat tetap itu sekaligus merupakan dasar, pandangan atau faham. Memang pada hakikatnya antara dasar dan cita-cita itu sebenarnya dapat merupakan satu kesatuan. Dasar ditetapkan karena ada cita-cita yang mau dicapai. Sebaliknya, cita-cita ditetapkan berdasarkan atas suatu landasan, asas atau dasar yang telah ditetapkan pula. Dengan demikian ideologi mencakup pengertian tentang *idea-idea*, pengertian dasar, gagasan-gagasan dan cita-cita.

Apabila ditelusuri secara istilah ide pertama kali di pakai dan dikemukakan oleh seorang Perancis, Destutt de Tracy, pada tahun 1796. Seperti halnya Leibnitz, de Tracy mempunyai cita-cita untuk membangun suatu sistem pengetahuan. Apabila Leibnitz menyebutkan impian-impianinya sebagai '*one great system of truth*', dima-

na tergabung segala cabang ilmu dan segala kebenaran ilmu, maka de Tracy menyebutkan 'ideologie', yaitu 'science of ideas', suatu program yang diharapkan dapat membawa perubahan institusional dalam masyarakat Perancis. Namun Napoleon mencemoohkannya sebagai suatu khayalan belaka, yang tidak mempunyai arti praktis. Hal semacam itu hanya impian belaka yang tidak akan menemukan kenyataan (Pranarka, 1985).

Perhatian kepada konsep ideologi menjadi berkembang lagi antara lain karena pengaruh Karl Marx. Ideologi menjadi vokabular penting di dalam pemikiran politik maupun ekonomi Karl Marx mengartikan ideologi sebagai pandangan hidup yang dikembangkan berdasarkan kepentingan golongan atau kelas sosial tertentu dalam bidang politik atau sosial ekonomi. Dalam arti ini, ideologi menjadi bagian dari apa yang disebutnya *Uberbau* atau suprastruktur (bangunan atas) yang didirikan di atas kekuatan-kekuatan yang memiliki faktor-faktor produksi yang menentukan coraknya dan karena itu mencerminkan suatu pola ekonomi tertentu. Oleh karena itu kadar kebenarannya relatif, dan semata-mata hanya untuk golongan tertentu.

Dengan demikian maka ideologi lalu merupakan keseluruhan ide yang relatif, karena itu mencerminkan kekuatan lapisan tertentu. Dalam hubungan ini Marx menegaskan bahwa ideologi hanyalah merupakan suatu kesadaran palsu mengenai kenyataan-kenyataan sosial-ekonomi serta merupakan suatu angan-angan

kolektif yang diperbuat dan ditanggung bersama oleh kelas sosial tertentu. Melalui ideologi itulah proses real dalam kehidupan masyarakat menjadi kabur. Dalam pandangan Marx tentang ideologi itu, suatu realitas merupakan alternatif terhadap ideologi atau dengan perkataan lain ideologi terletak dalam oposisinya terhadap realitas (Ricour, 1986)(Sutrisno, 2005).

Bertolak belakang dengan pandangan Marx kalangan liberalis berpandangan bahwa ideologi adalah merupakan suatu hasil pemikiran seseorang atau sekelompok orang yang diyakini kebenarannya dan direalisasikan dalam kehidupan masyarakat. Kehidupan masyarakat, bangsa dan negara menurut liberalisme adalah merupakan suatu proses alamiah yang berdasarkan pada suatu kebebasan individu. Hal ini berkembang dari hasil pemikiran *Cicero tentang Civil Society*, Thomas Hobbes tentang '*Homo Homini Lupus*', John Locke, David Hume dan Laski. Jadi ideologi dalam hubungan dengan kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan dalam hubungan ini muncul dan berkembang dari ide-ide pemikiran para filsuf tentang hakikat kebebasan individu.

Seperti halnya filsafat, ideologi pun memiliki pengertian yang berbeda-beda. Begitu pula dapat ditemukan berbagai macam definisi, batasan pengertian tentang ideologi. Hal ini antara lain disebabkan juga tergantung dari filsafat apa yang dianut, karena sesungguhnya ideologi itu ber-sumber kepada suatu filsafat.

Pengertian “Ideologi” secara umum dapat dikatakan sebagai kumpulan gagasan-gagasan, ide-ide, keyakinan-keyakinan, kepercayaan-kepercayaan yang menyeluruh dan sistematis, yang menyangkut dan mengatur tingkah laku sekelompok manusia tertentu dalam pelbagai bidang kehidupan. Hal ini menyangkut:

- 1) Bidang politik (termasuk di dalamnya bidang pertahanan dan keamanan)
- 2) Bidang sosial
- 3) Bidang kebudayaan
- 4) Bidang keagamaan (Soemargono: hal 8).

Masalah ideologi Negara dalam arti cita-cita Negara atau cita-cita yang menjadi basis bagi suatu teori atau sistem kenegaraan untuk seluruh rakyat dan Bangsa yang bersangkutan pada hakikatnya merupakan asas kerokhaniaan yang antara lain memiliki ciri sebagai berikut :

- a. Mempunyai derajat yang tertinggi sebagai nilai hidup kebangsaan dan kenegaraan.
- b. Oleh karena itu mewujudkan suatu asas kerokhaniaan, pandangan dunia, pandangan hidup, pedoman hidup, pegangan hidup yang dipelihara, dikembangkan, diamalkan, dilestarikan kepada generasi berikutnya, diperjuangkan dan dipertahankan dengan kesediaan berkorban (Notonagoro, tanpa tahun : 2, 3).

Berdasarkan diskripsi di atas dapat dipahami bahwa ideologi memiliki unsur yang paling substansial yaitu suatu ide-ide, gagasan-gagasan serta cita-cita yang merupakan basis

dalam segala realisasi dalam kehidupannya baik pada taraf normatif maupun taraf operasional. Oleh karena itu ideologi sebagai suatu sistem selain memiliki unsur nilai yang sifatnya kognitif, namun juga memiliki unsur norma dan juga operasional (praksis). Lebih jauh Alisyahbana (Bachtiar, 1976) menyatakan bahwa ideologi memiliki unsur nilai yang berdasarkan pada suatu Weltanschauung. Demikian juga Sergent mendeskripsikan bahwa ideologi sebagai suatu sistem nilai atau keyakinan yang diterima sebagai fakta atau kebenaran oleh sekelompok masyarakat atau bangsa tertentu. Pandangan tentang unsur normatif dalam suatu ideologi juga dikemukakan oleh Van Peursen (1985) (Sutrisno, 2006: 27), bahwa ideologi adalah merupakan suatu perangkat ide yang bersifat mengarahkan, yaitu mengarahkan pandangan hidup, perilaku serta sikap manusia sebagai pendukung ideologi tersebut dalam mewujudkan tujuannya.

Perspektif lain Ideologi adalah suatu perangkat prinsip pengarah (guiding principles) yang dijadikan dasar serta memberikan arah dan tujuan untuk dicapai dalam melangsungkan dan mengembangkan hidup dan kehidupan nasional suatu bangsa dan negara. Ideologi memiliki sifat futuristik, artinya mampu memberikan suatu gambaran masa depan yang ideal. Dengan lain perkataan ideologi merupakan suatu konsep yang mendalam mengenai kehidupan yang dicita-citakan serta yang ingin diperjuangkan dalam suatu kehidupan yang nyata.

Selain itu fungsi dasar ideologi juga membentuk identitas suatu kelompok atau bangsa. Ideologi memiliki kecenderungan untuk menentukan karakteristik kelompok manusia. Dengan demikian dalam kehidupan bernegara ideologi menentukan kepribadian nasional, sehingga mampu mempersatukan aspirasi atau cita-cita suatu kehidupan yang diyakini sebagai terbaik, serta mempersatukan perjuangan untuk mewujudkan cita-cita tersebut. Dalam realitas kehidupan manusia dalam kenyataannya sangat kompleks, oleh karena itu ideologi dijabarkan dari suatu sistem nilai (*value system*). Lazimnya pengembangan ideologi dimulai atau timbul dari pemikiran yang bersifat perenungan dengan berpangkal kepada pandangan hidup dan pandangan dunia atau populer sebagai suatu sistem filsafat tertentu.

Ideologi berbeda dengan filsafat karena filsafat adalah rangkaian pengetahuan ilmiah yang disusun secara sistematis tentang realitas segala sesuatu, kenyataan-kenyataan hidup, termasuk kenyataan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu filsafat adalah bebas dan tidak normatif, artinya bergerak menurut hukum-hukum logika dan ilmiah. Dalam filsafat terungkap pemikiran-pemikiran refleksif yang harus ditanggapi bukan dengan sikap dogmatis, melainkan dengan sikap yang kritis rasional. Dengan demikian filsafat selalu terbuka terhadap kritikan dan tidak bersifat eksklusif. Namun demikian banyak ideologi yang dikembangkan

berdasarkan pada suatu pemikiran filsafat, sehingga lebih eksplisit, normatif dan merupakan arahan bagi tingkah laku manusia dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan.

Selain itu ideologi berbeda dengan agama, karena agama adalah bersumber dari wahyu Tuhan, kebenarannya bersifat mutlak yang merupakan pedoman bagi kehidupan manusia demi kesejahteraan dan keselamatan kehidupan di akherat. Oleh karena itu agama bebas dari kritik dan justifikasi ilmiah dan rasional, sedangkan ideologi syarat dengan kritik dan bersifat rasional. Namun demikian terdapat sejumlah ideologi yang mendasarkan pada nilai-nilai agama. Pada taraf ini nilai-nilai agama yang seharusnya suci dan universal, diturunkan pada taraf kehidupan politik, sehingga terjadi suatu kontradiksi epistemologis. Di satu pihak agama bersifat dogmatis, suci dan mutlak, sementara dalam kehidupan ideologi politik bersifat relatif dan syarat dengan kritik. Bahkan banyak nilai-nilai agama yang seharusnya suci dan luhur diturunkan dalam suatu ideologi yang sifatnya pragmatis, sehingga sering menjadi ideologi yang bersifat radikal.

Berdasarkan uraian di atas dapat kita tangkap suatu pengertian bahwa suatu ideologi pada hakikatnya tidak hanya menyangkut domein ide-ide belaka, melainkan juga menyangkut domein normatif bahkan juga operasional. Bahkan suatu ideologi bukan hanya merupakan suatu perangkat ide-ide serta gagasan-gagasan, melainkan juga norma-norma serta re-

alisasi praksis yang bersumber pada suatu *way of life*, suatu *Weltanschauung* pada suatu masyarakat, atau bangsa tertentu.

Ideologi Partikular dan Ideologi Komprehensif. Pada awal berkembangnya wacana ideologi, Marx mengecam berbagai macam bentuk ideologi, bahkan ideologi menurut Marx merupakan gagasan-gagasan kaum borjuis untuk mempertahankan statusquo. Anehnya jikalau Marx pada awalnya mengecam semua bentuk ideologi ternyata justru Marx pada pertengahan abad ke-19 menerbitkan bukunya yang berjudul *The German Ideology*. Dalam masalah inilah nampak bahwa Marx yang mula-mula menolak semua bentuk ideologi pada akhirnya justru mengokohkan pendiriannya sebagai suatu ideologi untuk membela kelas-kelas sosial ekonomi tertentu dalam suatu masyarakat yang rnenjadi pendukungnya.

Dari segi sosiologis pengetahuan mengenai ideologi dikembangkan oleh Karl Mannheim yang beraliran Marxis. Manheim membedakan dua macam kategori ideologi secara sosiologis, yaitu ideologi yang bersifat partikular dan ideologi yang bersifat komprehensif. Kategori pertama diartikan sebagai suatu keyakinan-keyakinan yang tersusun secara sistematis dan terkait erat dengan kepentingan suatu kelas sosial tertentu dalam masyarakat (Mahendra, 1999).

Berdasarkan tipologi ideologi menurut Manheim inilah maka ideologi komunis yang membela kelas proletar dan ideologi liberalis yang memperjuangkan hanya kebebasan

individu saja termasuk tipe ideologi partikular. Kategori kedua diartikan sebagai suatu sistem pemikiran menyeluruh mengenai semua aspek kehidupan sosial. Ideologi dalam kategori kedua ini bercita-cita melakukan transformasi sosial secara besar-besaran menuju bentuk tertentu. Menurut Manheim Ideologi kategori kedua ini tetap berada dalam batasan-batasan yang realistis dan berbeda dengan ideologi "*utopia*" yang hanya berisi gagasan-gagasan besar namun hampir tidak mungkin dapat ditransformasikan dalam kehidupan praksis.

Berdasarkan konstataasi Manheim sebagaimana disitir oleh Yusril Ichza Mahendra, maka ideologi Pancasila memiliki ciri menyeluruh, yaitu tidak berpihak pada golongan tertentu bahkan ideologi pancasila yang dikembangkan dari nilai-nilai yang ada pada realitas kehidupan bangsa Indonesia itu mampu mengakomodasikan berbagai idealisme yang berkembang dalam masyarakat yang sifatnya majemuk tersebut. Ciri komprehensif ideologi Pancasila adalah terletak pada hakikat prinsip dasar ideologi, yang meletakkan nilai-nilai moralitas yaitu nilai Ketuhanan (Sila I) dan nilai-nilai kemanusiaan (sila II).

Selain itu ciri komprehensif ideologi pancasila terletak pada esensinya yaitu nilai-nilai Pancasila merupakan suatu prinsip dasar dalam hidup bersama dalam suatu kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan dari berbagai elemen bangsa yang multikultural dan multireligius. Realitas yang beranekaragam (Bhinneka) tersebut bersepakat mendirikan



suatu negara-bangsa demi terwujudnya suatu cita-cita bersama yaitu suatu kualitas kehidupan dalam suatu negara.

Suatu karakteristik yang khas ideologi Pancasila adalah terletak pada dasar nilai fundamentalnya, yang tidak hanya memberikan arah pada prinsip hidup yang pragmatis, melainkan dalam suatu hidup kebangsaan dan kenegaraan, harus mendasarkan pada dasar-dasar prinsip moralitas yang universal dan luhur. Menurut ideologi Pancasila dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan harus didasarkan pada prinsip moralitas Ketuhanan, karena bangsa Indonesia percaya dan yakin bahwa hakikat Tuhan adalah sebagai kausa prima, yaitu sang pencipta dari segala sesuatu baik alam maupun seluruh makhluk yang berada di alam semesta ini. Selain itu ideologi Pancasila mendasarkan pada nilai-nilai dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan ideologi Pancasila meletakkan suatu cita-cita kehidupan bersama demi terwujudnya kehidupan yang sesuai dengan nilai, harkat dan martabat manusia serta suatu kehidupan yang berkeadaban. Untuk tercapai tujuan bersama dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan harus dijalin moralitas persatuan, yaitu meskipun bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam suku, ras, etnis, budaya, golongan serta agama (Bhinneka), namun perbedaan itu justru mewujudkan suatu kehidupan yang saling menghormati, dan untuk menjalin

suatu silaturachmi yang luhur.

### C. HAKIKAT DAN FUNGSI IDEOLOGI

Sebagaimana dipahami bahwa ideologi dapat dirumuskan sebagai kompleks pengetahuan, keyakinan, cita-cita dan nilai, yang secara keseluruhan menjadi landasan bagi seseorang (atau masyarakat) untuk memahami realitas dunia serta menentukan sikap dasar untuk mengolahnya. Berdasarkan pemahaman yang dihayatinya itu seseorang meyakini apa yang dilihat benar dan tidak benar, serta apa yang dinilai baik dan tidak baik. Demikian pula ia akan menjalankan kegiatan-kegiatan sebagai perwujudan keseluruhan pengetahuan dan nilai yang dimilikinya. Dengan demikian akan terciptalah baginya suatu dunia kehidupan masyarakat dengan sistem dan struktur sosial yang sesuai dengan orientasi ideologisnya. Namun demikian ini tidak berarti bahwa dunia kehidupan masyarakat semata-mata merupakan manifestasi ideologi, sebagaimana dapat dikemukakan menurut alam pikiran Hegel. Karena ideologi bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri lepas dari kenyataan hidup masyarakat. Ideologi adalah produk kebudayaan suatu masyarakat dan karena itu dalam arti tertentu merupakan manifestasi kenyataan sosial juga.

Pada hakikatnya ideologi tidak lain adalah hasil refleksi manusia berkat kemampuannya mengadakan distansi terhadap dunia kehidupannya. Antara keduanya, yaitu ideologi

dan kenyataan hidup masyarakat terjadi hubungan dialektis, sehingga berlangsung pengaruh timbal balik yang terwujud dalam interaksi yang di satu pihak memacu ideologi makin realistik dan di lain pihak mendorong masyarakat makin mendekati bentuk yang ideal. Ideologi mencerminkan cara berfikir masyarakat, namun juga membentuk masyarakat menuju cita-cita. Dengan demikian terli-hatlah bahwa ideologi bukanlah sekedar pengetahuan teoritis belaka, melainkan merupakan sesuatu yang dihayati menjadi suatu keyakinan.

Ideologi adalah satu pilihan yang jelas membawa komitmen untuk mewujudkannya. Semakin mendalam kesadaran ideologis seseorang akan berarti semakin tinggi pula rasa komitmennya untuk melaksanakannya. Komitmen itu tercermin dalam sikap seseorang yang meyakini ideologinya sebagai ketentuan-ketentuan normatif yang harus ditaati dalam hidup bermasyarakat. Berdasarkan uraian di atas dapatlah dikemukakan bahwa ideologi mempunyai beberapa fungsi, yaitu memberikan:

- 1) Struktur kognitif, ialah keseluruhan pengetahuan yang dapat merupakan landasan untuk memahami dan menaf-sirkan dunia dan kejadian-kejadian dalam alam dan lingkungan sekitarnya.
- 2) Orientasi dasar dengan membuka wawasan yang memberikan makna serta menunjukkan tujuan dalam kahidupan manusia.
- 3) Norma-norma yang menjadi pedoman dan pegangan bagi seseorang untuk melangkah dan

bertindak.

- 4) Arah dan jalán bagi seseorang untuk menemukan identitasnya.
- 5) Kekuatan yang mampu menyemangati dan mendorong Seseorang untuk menjalankan kegiatan dan mencapai tujuan.
- 6) Pendidikan bagi seseorang atau masyarakat untuk memahami, menghayati serta memolakan tingkah lakunya sesuai dengan orientasi dan norma-norma yang terkandung di dalamnya (Poespowardoyo, 1992).

Dengan pengertian-pengertian tersebut apa bedanya ideologi dengan pandangan hidup?. Sebetulnya pandangan hidup juga memberikan orentasi dalam kehidupan manusia. Pandangan hidup tumbuh bersama kebudayaan dalam bentuk yang sederhana dan umum. Masyarakat primitifpun mempunyai semacam pandangan hidup yang menunjukkan tatanan bagi segala sesuatu yang berada dalam jagad raya. Namun dibanding dengan ideologi, pandangan hidup memberikan orientasi secara global dan tidak bersifat eksplisit. Ideologi pada pihak lain berkembang terutama dalam abad ke-19 dimana dibutuhkan orientasi yang jelas dan terjabar ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat yang telah mengalami proses kemajuan.

Sejak revolusi industri dan revolusi Perancis pada tahun 1789, terjadi perubahan dan pembaharuan di segala bidang menuju sistem yang baru. Dan pengalaman atas terjadinya perselisihan dan pertentangan sosial,

munculah sejak itu ideologi-ideologi baru. Sebagai reaksi terhadap sistem monarki yang feodal dan absolut, timbullah pandangan-pandangan liberal yang menginginkan sistem sosial yang demokratis dan terbuka. Sebagai reaksi terhadap terjadinya eksploitasi kapitalisme, timbullah orientasi yang ingin mewujudkan masyarakat adil tanpa kelas. Sebagai reaksi terhadap kolonialisme yang imperialistis, tumbuh perjuangan nasionalisme yang mendambakan kemerdekaan dan keadilan.

Dengan demikian ideologi dibanding pandangan hidup memberikan orientasi yang lebih eksplisit, lebih terarah kepada keseluruhan sistem masyarakat dalam berbagai aspeknya, dan dilakukan dengan cara dan penjelasan yang lebih logis dan sistimatis. Oleh karena itu ideologi lebih siap menghadapi jaman modern dengan kemajuan ilmu dan teknologi. Walaupun begitu dapat terjadi bahwa suatu pandangan hidup kemudian menjadi ideologi. Hal ini berarti perlu dilakukan eksplisitasi lebih lanjut dari prinsip-prinsip dasarnya ke dalam kondisi hidup yang modern dan membersihkannya dari unsur-unsur magis, agar mampu memberikan orientasi yang jelas dalam mencapai tujuan dan memecahkan masalah-masalah yang dihadapi. Kalaupun ideologi membicarakan nilai-nilai dan makna yang mendasar dalam kehidupan manusia, bahkan memberikan pegangan hidup sekalipun, namun harus dibedakan dengan agama.

Agama adalah sistem kepercayaan yang mengakui bahwa jagad

raya dan dunia seisinya adalah ciptaan Tuhan, dan kehidupan yang fana ini akan dilanjutkan dengan kehidupan yang baka. Untuk mengabdikan kepada Tuhan sebagai pencipta dan mendapatkan kebahagiaan kekal dalam alam baka itu, agama memberikan bimbingan untuk hidup baik menurut ajaran yang diberikan melalui wahyu. Manusia menerima ajaran itu dengan sikap percaya serta iman yang mengandung harapan. Sementara ideologi di lain pihak bukanlah agama. Pedoman bermasyarakat yang diberikan oleh ideologi ditujukan secara langsung untuk kehidupan di dunia ini walaupun secara tidak langsung dapat mengkait atau mengacu kepada kehidupan yang akan datang.

Isi yang dikemukakan ideologi bukanlah wahyu atau wang-sit dari Tuhan, melainkan hasil pikiran manusia berkat daya refleksinya yang tajam mengenai segala sesuatu dan segala kejadian di sekelilingnya, dan daya kreasinya dalam usaha memecahkan masalah yang dihadapi serta memperhatikan hari depan. Oleh karena itu sikap seseorang terhadap ideologinya bukanlah sikap percaya terhadap suatu ajaran, melainkan sikap natural terhadap prinsip-prinsip hidup yang dikendalikan oleh akal budi.

Dengan demikian wajarlah bahwa seseorang bersikap rasional, bahkan kritis terhadap ideologi yang diterimanya. Sikap yang demikian itu adalah sehat dan membuat ideologi menjadi terbuka dan dinamis. Di pihak lain perlu disadari bahwa dalam sejarah ilmu politik, agama

dapat menjadi ideologi, artinya menjadi dasar hidup bermasyarakat dan bernegara. Hal ini mempunyai konsekuensi-konsekuensi tersendiri, antara lain menunjukkan sifat eksklusif, karena memberlakukan satu agama dan satu bagian masyarakat sebagai prinsip ideologi bagi seluruh masyarakat. Hal itu jelas sulit dilaksanakan dalam masyarakat modern yang majemuk dan mengenal berbagai diferensiasi. Lagi pula dengan turunnya agama menjadi ideologi, agama lalu masuk kekancah politik, sehingga ideologi agama langsung atau tidak langsung harus siap untuk ditanggapi secara rasional dan sanggup menjadi bahan kritikan sosial. Hal itu semua tentunya akan mendatangkan kesulitan pula bagi masyarakat yang memiliki ideologi agama tersebut untuk disesuaikan dengan kondisi kehidupan modern yang serba terbuka dan rasional.

Selanjutnya ideologi tidak dapat disamakan dengan filsafat. Ideologi berbeda dengan filsafat namun dapat juga berhubungan dengan filsafat. Ideologi memang mengandung nilai dan pengetahuan filosofis, tetapi berlaku sebagai keyakinan yang normatif. Sebaliknya filsafat adalah rangkaian pengetahuan ilmiah yang disusun secara sistematis tentang realitas segala sesuatu, kenyataan-kenyataan hidup, termasuk kenyataan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu filsafat adalah bebas dan tidak normatif, artinya bergerak menurut hukum-hukum logika dan ilmiah. Dalam filsafat terungkap pemikiran-pemikiran

refleksif yang harus ditanggapi bukan dengan sikap dogmatis, melainkan dengan sikap yang kritis rasional. Dengan demikian filsafat selalu terbuka terhadap kritikan dan tidak bersifat eksklusif.

Oleh karena itu filsafat sangat berguna bagi ideologi dan proses penjabaran ideologis. Sebab melalui pendekatan filosofis dikaji secara mendasar hal-hal yang berkaitan dengan masyarakat, bangsa dan negara. Refleksi filosofis membuat ideologi tetap terbuka, tidak eksklusif dan tidak totaliter, bahkan sebaliknya menjadi dinamis dan tanggap terhadap perubahan dan kemajuan melalui interpretasi-interpretasinya yang objektif, rasional dan ilmiah. Dengan demikian ideologi menjadi aktual dan relevan dengan kehidupan masyarakat. (Poespowardoyo, 1992: 47-51)

#### **D. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI DINAMIS DAN TERBUKA**

Pancasila sebagai suatu ideologi tidak bersifat kaku dan tertutup, namun bersifat dinamis dan terbuka. Hal ini dimaksudkan bahwa ideologi Pancasila adalah bersifat aktual, dinamis, antisipatif dan senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan jaman. Keterbukaan ideologi Pancasila bukan berarti mengubah nilai-nilai dasar Pancasila namun mengeksplisitkan wawasannya secara kongkrit, sehingga memiliki kemampuan yang lebih tajam untuk memecahkan masalah-masalah baru dan aktual.

Dalam ideologi terbuka terdapat cita-cita dan nilai-nilai yang mendasar yang bersifat tetap dan tidak berubah, dan tidak langsung bersifat operasional, oleh karena itu setiap kali harus dieksplisitkan. Eksplisitasi dilakukan dengan menghadapkannya pandangan hidup berbagai masalah yang selalu silih berganti melalui refleksi yang rasional terungkap makna operasionalnya. Dengan demikian penjabaran ideologi dilaksanakan dengan interpretasi yang kritis dan rasional (Poespowardoyo, 1991; 59). Sebagai suatu contoh keterbukaan (pers Pancasila, dalam kaitannya dengan pendidikan, ekonomi, ilmu pengetahuan, hukum, kebudayaan dan bidang-bidang lainnya). Sebagai suatu ideologi yang bersifat terbuka maka Pancasila memiliki dimensi sebagai berikut :

Dimensi idealistis, yaitu nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila yang bersifat sistematis dan rasional yaitu hakikat nilai-nilai yang terkandung dalam lima sila Pancasila: ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan, maka dimensi idealistis Pancasila bersumber pada nilai-nilai filosofis yaitu filsafat Pancasila. Oleh karena itu dalam setiap ideologi bersumber pandangan hidup nilai-nilai filosofis (Pespowardoyo, 1991: 50). Kadar dan kualitas idealisme yang terkandung dalam ideologi Pancasila mampu memberikan harapan, optimisme serta mampu menggugah motivasi yang dicita-citakan (Wibisono, 1989).

Dimensi normatif, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila

perlu dijabarkan dalam suatu sistem norma, sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang memiliki kedudukan tertinggi dalam tertib hukum Indonesia. Dalam pengertian ini maka Pembukaan yang di dalamnya memuat Pancasila dalam alinea IV, berkedudukan sebagai '*staatsfundamentalnorm*' (pokok kaidah negara yang fundamental), agar mampu dijabarkan ke dalam langkah operasional perlu memiliki norma yang jelas (Poepowardoyo, 1991).

Dimensi realistik, suatu ideologi harus mampu mencerminkan realitas yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu Pancasila selain memiliki dimensi nilai-nilai ideal normatif, maka Pancasila harus dijabarkan dalam kehidupan nyata sehari-hari baik dalam kaitannya bermasyarakat maupun dalam segala aspek penyelenggaraan negara. Dengan demikian Pancasila sebagai ideologi terbuka tidak bersifat '*utopis*' yang hanya berisi ide-ide yang mengawang, namun bersifat realistik artinya mampu dijabarkan dalam kehidupan yang nyata dalam berbagai bidang.

Berdasarkan hakikat ideologi Pancasila yang bersifat terbuka yang memiliki tiga dimensi tersebut maka ideologi Pancasila tidak bersifat '*utopis*' yang hanya merupakan sistem ide-ide belaka yang jauh dari kenyataan hidup sehari-hari. Selain itu ideologi Pancasila bukan merupakan doktrin belaka, karena doktrin hanya memiliki pada ideologi yang hanya bersifat normatif dan tertutup, demikian pula ideologi Pancasila bukanlah merupakan ideologi prag-

matis yang hanya menekankan segi praktis dan realistik belaka tanpa idealisme yang rasional. Maka ideologi Pancasila yang bersifat terbuka pada hakikatnya, nilai-nilai dasar (hakikat) sila-sila Pancasila yang bersifat tetap adapun penjabaran dan realisasinya senantiasa dieksplisitkan secara dinamis, terbuka dan senantiasa mengikuti perkembangan jaman.

Keterbukaan ideologi Pancasila juga menyangkut keterbukaan dalam menerima budaya asing. Manusia pada hakikatnya selain sebagai makhluk individu juga sebagai makhluk sosial. Oleh karena itu sebagai makhluk sosial senantiasa hidup bersama sehingga terjadilah akulturasi budaya. Oleh karena itu Pancasila sebagai ideologi terbuka senantiasa terbuka terhadap pengaruh budaya asing, namun nilai-nilai esensial Pancasila bersifat tetap. Dengan perkataan lain Pancasila menerima pengaruh budaya asing dengan ketentuan hakikat atau substansi Pancasila yaitu: Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan bersifat tetap. Secara strategis keterbukaan Pancasila dalam menerima budaya asing dengan jalan menolak nilai-nilai yang bertentangan dengan Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan serta menerima nilai-nilai budaya yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila tersebut.

Demikianlah maka bangsa Indonesia yang berideologi Pancasila sebagai bangsa yang berbudaya tidak menutup diri dalam pergaulan budaya antar bangsa di dunia. Hal ini

bukan saja merupakan kebijaksanaan kultural namun secara filosofis nilai-nilai budaya yang ada pada bangsa Indonesia sebagai kausa materialis Pancasila yang memiliki sifat terbuka. Dalam sejarah telah kita ketahui telah melakukan proses akulturasi, yaitu menerima masuknya budaya asing yang sesuai kemudian dikembangkan dalam kehidupan masyarakat sehingga merupakan local wisdom bangsa Indonesia. Misalnya masuknya budaya India dengan agama Hindu dan Budha, yang pada gilirannya menghasilkan karya besar sebagai budaya bangsa seperti candi Borobudur, candi Prambanan, dan lain sebagainya. Demikian juga pengaruh Islam, dengan berkembangnya berbagai budaya Islam, seperti tempat ibadah, karya sastra dan lainnya, demikian pula pengaruh Kristen dengan berbagai bangunan tempat ibadah dan lain sebagainya.

#### **E. Pancasila sebagai Ideologi Negara Kebangsaan**

Pengertian Negara. Manusia dalam merealisasikan dan meningkatkan harkat dan martabatnya tidaklah mungkin untuk dipenuhinya sendiri, oleh karena itu manusia sebagai makhluk sosial senantiasa membutuhkan orang lain dalam hidupnya. Dalam pengertian inilah manusia membentuk suatu persekutuan hidup yang disebut negara. Namun demikian dalam Kenyataannya sifat-sifat negara satu dengan lainnya memiliki perbedaan dan hal ini sangat ditentukan oleh pemahaman ontologis

hakikat manusia sebagai pendukung pokok negara, sekaligus tujuan adanya suatu negara.

Oleh karena itu dalam hubungan ini pengertian negara sebagai suatu persekutuan hidup bersama dari masyarakat, adalah memiliki kekuasaan politik, mengatur hubungan-hubungan, kerjasama dalam masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang hidup dalam suatu wilayah tertentu. Menurut Harold J. Laski, bahwa Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa yang secara sah lebih tinggi daripada individu atau kelompok-kelompok yang ada dalam negara tersebut, untuk mencapai tujuan bersama. Suatu masyarakat disebut negara, jikalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh kelompok ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat mengikat dan memaksa (Laski, 8, 9). Sementara Robert MacIver menambahkan bahwa negara adalah, asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban di dalam suatu masyarakat, dalam suatu wilayah berdasarkan suatu sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa (MacIver, 1965: 22).

Berdasarkan pengertian tersebut, maka unsur-unsur negara adalah: Wilayah, Rakyat (penduduk), Pemerintahan, dan Kedaulatan (Budiardjo, 1981: 42-44). Wilayah, setiap negara mempunyai tempat, ruang atau wilayah tertentu di muka bumi serta memiliki perbatasan tertentu.

Dalam hubungan ini kekuasaan negara mencakup wilayah, tidak hanya tanah akan tetapi juga lautan, serta angkasa di atasnya. Bagi negara Indonesia unsur wilayahnya sangat khas, rumit dan luas. Wilayah negara Indonesia terdiri atas daratan yang terdiri atas beribu-ribu pulau serta lautan yang sangat luas bahkan lebih luas daripada daratannya. Penduduk atau rakyat, setiap negara memiliki rakyat atau penduduk yang mencakup seluruh wilayah negara. Kekuasaan negara mencakup dan menjangkau seluruh penduduk di dalam yurisdiksi wilayah negara tersebut. Bagi negara Indonesia penduduk (rakyat) tidak dapat ditentukan berdasarkan etnis atau ras.

Penduduk atau rakyat Indonesia nampaknya juga sangat khas, unik beranekaragam. Penduduk (rakyat) Indonesia tersusun atas unsur suku bangsa yang jumlahnya sangat banyak dan beranekaragam adat kebiasaan, ciri khas serta kebudayaannya. Selain aspek kultural penduduk atau rakyat Indonesia juga sebagai bangsa yang religius, yang terdiri atas berbagai macam kepercayaan dan keyakinan agama. Atas dasar realitas unsur negara yang mencakup wilayah dan penduduk (rakyat) yang sangat banyak dan beranekaragam itu menyatukan diri dan bertekad membentuk suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan serta keaneka-ragaman itu disadari oleh bangsa Indonesia sebagai suatu karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Untuk itu nilai filosofi persatuan dituangkan dalam core values yang disimpulkan

dengan Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Unsur negara berikutnya adalah Pemerintah, yaitu setiap negara mempunyai suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk atau rakyat di dalam wilayah negara. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya. Dalam hal ini negara bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk atau rakyat, adapun pemerintah hanya mencakup sebagian kecil dari padanya. Unsur negara berikutnya adalah Kedaulatan, yaitu suatu kekuasaan tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan berbagai cara.

## **1. Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Bangsa Indonesia dalam pangung sejarah berdirinya negara di dunia memiliki suatu ciri khas yaitu dengan mengangkat nilai-nilai yang telah dimilikinya sebelum membentuk suatu negara modern. Nilai-nilai tersebut adalah berupa nilai-nilai adat-istiadat kebudayaan, serta nilai religius yang beranekaragam sebagai suatu unsur negara. Bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam suku, kelompok,

adat-istiadat, kebudayaan serta agama. Selain itu Negara Indonesia juga tersusun atas unsur-unsur wilayah negara yang terdiri atas beribu-ribu pulau, sehingga dalam membentuk negara Bangsa Indonesia menentukan untuk mempersatukan berbagai unsur yang beraneka ragam tersebut dalam suatu negara. Pada tahap berikutnya nilai-nilai yang ada pada local wisdom bangsa Indonesia tersebut, dikristalisasikan menjadi suatu sistem nilai yang disebut Pancasila. Dalam upayanya untuk membentuk suatu persekutuan hidup yang disebut negara maka bangsa Indonesia mendasarkan pada suatu pandangan hidup yang telah dimilikinya yaitu Pancasila.

Berdasarkan ciri khas proses dalam rangka membentuk suatu negara, maka bangsa Indonesia mendirikan suatu negara memiliki suatu karakteristik, ciri khas tertentu yang karena ditentukan oleh keanekaragaman, sifat dan karakternya, maka bangsa ini mendirikan suatu negara berdasarkan Filsafat Pancasila, yaitu suatu Negara Persatuan, suatu Negara Kebangsaan serta suatu Negara yang Bersifat Integralistik. Hal itu sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, sebagai berikut:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban du-



nia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dasar nilai filosofis negara dalam hubungannya dengan bentuk negara, sebagaimana terkandung dalam Pasal (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Sebagai suatu kajian hermeneutis, pandangan tentang suatu paham bentuk negara yang dikemukakan tatkala bangsa Indonesia mendirikan negara, yaitu dalam Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Sebagaimana dijelaskan di atas Soepomo mengemukakan pandangannya dengan membahas tiga teori bentuk negara besar di dunia, yaitu (1) aliran negara yang menyatakan bahwa negara terdiri atas dasar teori perseorangan (individualisme), sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, Herbert Spencer, dan Harold J. Laski. (2) Aliran lain adalah teori ‘golongan’ dari negara (*class theory*) sebagaimana diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin. (3) Aliran negara integralistik yang diajarkan

oleh Spinoza, Adam Muller, dan Hegel. Berdasarkan tiga teori tersebut, nampaknya Soepomo merekomendasikan untuk dikembangkan paham integralistik di negara Indonesia. Menurut Soepomo hal ini didasarkan pada riwayat hukum (*rechts-geschechte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu (Feith, 1995: 180). Oleh karena itu dalam hubungan dengan bentuk negara, Soepomo menolak paham individualisme maupun negara kelas karena tidak sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia.

Pendapat Soepomo tersebut nampaknya senada dengan pandangan Soekarno, M. Hatta dan Yamin, yang menekankan pentingnya integrasi baik individu maupun masyarakat. Negara bukan berdiri hanya di atas kepentingan individu saja, atau negara juga bukan hanya berdiri di atas kepentingan golongan tertentu saja meskipun golongan itu yang paling besar, melainkan negara mengatasi baik kepentingan individu maupun kepentingan golongan. Para pendiri Republik ini meyakini dan menyadari bahwa filsafat individualisme-liberalisme tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia.

Esensi negara kesatuan adalah terletak pada pandangan ontologis tentang hakikat manusia sebagai subjek pendukung negara. Menurut paham negara kesatuan negara bukan terbentuk secara organis dari individu-individu sebagaimana diajarkan oleh Hobbes, Locke dan pemikir individualis lainnya, melainkan negara terbentuk atas dasar kodrat manusia sebagai individu dan makhluk so-

sial (Notonagoro, 1975). Hakikat negara persatuan bahwa negara adalah masyarakat itu sendiri. Masyarakat pada hakikatnya mewakili diri pada penyelenggaraan negara, menata dan mengatur dirinya dalam negara dalam mencapai suatu tujuan hidupnya. Dalam hubungan ini negara tidak memandang masyarakat sebagai suatu objek yang berada di luar negara, melainkan sebagai sumber genetik dari dirinya. Masyarakat sebagai suatu unsur dalam negara yang tumbuh bersama dari berbagai golongan yang ada dalam masyarakat untuk terselenggaranya kesatuan hidup dalam suatu interaksi saling memberi dan saling menerima antar warganya. Sebagai suatu totalitas, masyarakat memiliki suatu kesatuan tidak hanya dalam arti lahiriah, melainkan juga dalam arti batiniah, atau kesatuan idea yang menjadi fondamen dalam kehidupan kebangsaan (Besar, 1995: 83).

Negara kesatuan bukan dimaksudkan merupakan suatu kesatuan dari negara bagian (federasi), melainkan kesatuan dalam arti keseluruhan unsur-unsur negara yang bersifat fundamental. Demikian juga negara kesatuan bukanlah suatu kesatuan individu-individu sebagaimana diajarkan paham individualisme-liberalisme, sebab menurut paham negara kesatuan bahwa manusia adalah individu sekaligus juga makhluk sosial. Oleh karena itu sifat kodrat manusia individu-makhluk sosial sebagai basis ontologis negara kesatuan itu adalah merupakan kodrat yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Habermas dalam kritiknya terhadap individualisme-liberalisme, ia mendeskripsikan pandangan Michael Sandel dalam bukunya *Liberalism and The Limit of Justice*. Sandel mengkritik J. Rawls tentang hakikat kodrat manusia dan mencoba untuk membuktikan bahwa subjek moral menurut Rawls itu dilukiskan apa yang disebutnya *unencumbered self*, yaitu suatu individu yang terlepas dari konteks kultural kongkret. Individu manusia adalah makhluk yang kongkret, yang berinteraksi dalam masyarakat, yang membudaya dalam masyarakat (Habermas, 2009)(Hardiman, 2009: 182). Jadi manusia secara kongkret seperti manusia Jawa, Sunda, Batak, Jerman, Belanda dan lain sebagainya adalah merupakan kongkritisasi makhluk individu dan makhluk sosial.

Negara mengatasi semua golongan yang ada dalam masyarakat, Negara tidak memihak pada salah satu golongan, negara bekerja demi kepentingan seluruh rakyat. Konsep negara yang demikian adalah merupakan konsekuensi logis dari faham "negara adalah masyarakat itu sendiri", dan faham bahwa antara negara dan masyarakat terdapat relasi hierarkhi neo genetik. Masyarakat adalah produk dari interaksi antara segenap golongan yang ada di dalamnya. Masyarakat mengorganisasikan diri dalam bentuk suatu negara. Dengan demikian negara adalah produk dari interaksi antar golongan yang ada dalam masyarakat. Sebagai produk yang demikian maka '*logic in itself*' bahwa negara mengatasi segenap

golongan yang ada dalam masyarakat (Besar, 1995: 84).

## 2. Hakikat Bentuk Negara

Bangsa dan negara Indonesia adalah terdiri atas berbagai macam unsur yang membentuknya yaitu suku bangsa, kepulauan, kebudayaan, golongan serta agama yang secara keseluruhan merupakan suatu kesatuan. Oleh karena itu negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Pancasila sebagai suatu negara kesatuan sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Berkedaulatan Rakyat. Ditegaskan kembali dalam Pokok Pikiran Pertama “ ..... bahwa negara Indonesia adalah negara persatuan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.”

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) ditentukan bahwa Negara adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik. Berdasarkan ketentuan Pasal ini jelas bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik.

Hakikat negara kesatuan dalam pengertian ini adalah negara yang merupakan suatu kesatuan dari unsur-unsur yang membentuknya, yaitu rakyat yang terdiri atas berbagai macam etnis, suku bangsa, golongan, kebudayaan, serta agama. Wilayah, yang terdiri atas beribu-ribu pulau yang sekaligus juga memiliki sifat dan karakter yang berbeda-beda

pula. Oleh karena itu negara persatuan adalah merupakan satu negara, satu rakyat, satu wilayah dan tidak terbagi-bagi misalnya seperti negara serikat, satu pemerintahan, satu tertib hukum yaitu tertib hukum nasional, satu bahasa serta satu bangsa yaitu Indonesia.

Pengertian ‘Persatuan Indonesia’ lebih lanjut dijelaskan secara resmi dalam Pembukaan UUD 1945 yang termuat dalam berita Republik Indonesia Tahun II No. 7, bahwa bangsa Indonesia mendirikan negara Indonesia di pergunakan aliran pengertian ‘Negara Persatuan’ yaitu negara yang mengatasi segala paham golongan dan paham perseorangan. Jadi ‘Negara Persatuan’ bukanlah negara yang berdasarkan individualisme, sebagaimana diterapkan di negara liberal di mana negara hanya merupakan suatu ikatan individu saja. Demikian juga negara persatuan bukanlah negara yang berdasarkan kelas, atau ‘*Klass Staat*’ (negara Kelas) yang hanya mendasarkan pada satu golongan saja. Negara persatuan pada hakikatnya adalah negara yang mengatasi segala golongan, negara melindungi seluruh warganya yang terdiri atas berbagai macam golongan serta paham. Negara persatuan pada hakikatnya mendasarkan pada hakikat sifat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu negara persatuan adalah negara yang memiliki sifat persatuan bersama, negara yang berdasarkan kekeluargaan, tolong menolong untuk mewujudkan suatu kesejahteraan bersama melalui suatu keadilan sosial.

Seloka Bhinneka Tunggal Ika: Secara semiotis makna persatuan bangsa Indonesia dirumuskan dalam seloka Bhinneka Tunggal Ika. Hal ini mengandung makna bahwa walaupun bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam suku bangsa yang memiliki karakter, kebudayaan serta adat-istiadat yang beraneka ragam, namun keseluruhannya merupakan suatu kesatuan dan persatuan negara dan bangsa Indonesia. Penjelmaan persatuan bangsa dan wilayah negara Indonesia tersebut disimpulkan dalam PP. No 66 Tahun 1951, 17 Oktober dan diundangkan tanggal 28 Nopember 1951 dan termuat dalam Lembaran Negara No. II/Tahun 1951 yaitu dengan lambang negara dan bangsa burung garuda Pancasila dengan seloka Bhinneka Tunggal Ika, lalu termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 36A, kemudian dalam perkembangan berikutnya dalam hal penggunaannya diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 24 Tahun 2009.

Hakikat makna Bhinneka Tunggal Ika yang memberikan suatu pengertian bahwa meskipun bangsa dan negara Indonesia terdiri atas bermacam-macam suku bangsa yang memiliki adat-istiadat, kebudayaan serta karakter yang berbeda-beda, memiliki agama yang berbeda-beda dan terdiri atas beribu-ribu kepulauan wilayah nusantara Indonesia, namun keseluruhannya adalah merupakan suatu persatuan, yaitu persatuan bangsa dan negara Indonesia. Perbedaan itu adalah merupakan

suatu bawaan kodrat manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, namun perbedaan itu untuk dipersatukan disintesis dalam suatu sintesis yang positif dalam suatu negara kebersamaan, negara persatuan Indonesia (Notonagoro, 1975: 106).

NKRI adalah Negara Kebangsaan. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari umat manusia di dunia adalah sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa yang memiliki sifat kodrat sebagai makhluk individu yang memiliki kebebasan dan juga sebagai makhluk sosial yang senantiasa membutuhkan orang lain. Oleh karena itu dalam upaya untuk merealisasikan harkat dan martabatnya secara sempurna maka manusia membentuk suatu persekutuan hidup dalam suatu wilayah tertentu serta memiliki suatu tujuan tertentu. Dalam pengertian inilah maka manusia membentuk suatu persekutuan hidup yang disebut sebagai bangsa, dan bangsa yang hidup dalam suatu wilayah tertentu serta memiliki tujuan tertentu maka pengertian ini disebut sebagai negara.

Sebagaimana dijelaskan di depan, menurut Yamin, bangsa Indonesia dalam merintis terbentuknya suatu bangsa dalam panggung politik internasional, yaitu suatu bangsa yang modern yang memiliki kemerdekaan dan kebebasan, berlangsung melalui tiga fase, yaitu zaman kebangsaan Sriwijaya, negara kebangsaan zaman Majapahit. Kedua zaman negara kebangsaan tersebut adalah merupakan kebangsaan lama, dan kemudian pada gilirannya masyarakat Indonesia membentuk suatu Nationals Staat,

atau suatu *Etat Nationale*, yaitu suatu negara kebangsaan Indonesia Modern menurut susunan kekeluargaan berdasar atas Ketuhanan yang Maha Esa serta kemanusiaan (sekarang Negara Proklamasi 17 Agustus 1945).

Jadi berdasarkan fakta sejarah, maka Negara Indonesia bukanlah suatu negara sebagai hasil dari proses persatuan individu-individu karena persaingan bebas dan penindasan. Negara Indonesia adalah merupakan suatu perwujudan kehidupan bersama suatu bangsa yang tersusun atas berbagai elemen, yaitu etnis, suku, ras, golongan, budaya, kelompok, maupun agama. Hal ini berdasarkan keyakinan bahwa hakikat manusia menurut bangsa Indonesia adalah selain sebagai individu yang memiliki kebebasan, juga sebagai makhluk sosial (warga masyarakat) yang memiliki tanggungjawab.

### 3. Hakikat Bangsa

Manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa pada hakikatnya memiliki sifat kodrat sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu bangsa pada hakikatnya adalah merupakan suatu penjelmaan dari sifat kodrat manusia tersebut dalam merealisasikan harkat dan martabat kemanusiaannya. Hal ini disadari bahwa manusia tidaklah mungkin untuk hidup menyendiri, sehingga ia senantiasa memerlukan orang lain. Suatu bangsa bukanlah merupakan suatu manifestasi kepentingan individu saja yang diikat secara imperatif dengan suatu peraturan pe-

rundang-undangan sebagaimana dilakukan oleh negara liberal. Demikian juga suatu bangsa bukanlah suatu totalitas kelompok masyarakat yang menenggelamkan hak-hak individu sebagaimana terjadi pada bangsa sosialis-komunistis.

Manusia membentuk suatu bangsa karena untuk memenuhi hak kodratnya yaitu sebagai individu dan makhluk sosial, oleh karena itu deklarasi bangsa Indonesia tidak mendasarkan pada deklarasi kemerdekaan individu sebagaimana negara liberal. Demikian pula deklarasi bangsa Indonesia bukanlah merupakan suatu manifesto bangsa komunal sebagaimana dilakukan oleh kalangan paham sosialis-komunis.

Oleh karena itu deklarasi bangsa Indonesia sebagai suatu pernyataan hak kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Maka dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa "... kemerdekaan adalah hak segala bangsa " pernyataan tersebut merupakan suatu pernyataan universal hak kodrat manusia sebagai bangsa, manusia dalam merealisasikan sifat kodratnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Hal itu berdasarkan realitas bangsa Indonesia, bahwa kemerdekaan itu bukanlah hanya kemerdekaan individu saja, sebagaimana deklarasi negara liberal, akan tetapi kemerdekaan itu adalah kemerdekaan individu dalam kesatuannya sebagai bangsa.

## F. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI NEGARA KEBANGSAAN

Bangsa Indonesia terbentuk melalui suatu proses sejarah yang cukup panjang, sejak zaman kerajaan-kerajaan Sriwijaya, Majapahit serta dijajah oleh bangsa asing selama tiga setengah abad. Unsur masyarakat yang membentuk bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam suku bangsa, berbagai macam adat-istiadat kebu-dayaan dan agama, serta berdiam dalam suatu wilayah yang terdiri atas beribu-ribu pulau. Oleh karena itu keadaan yang beraneka ragam tersebut bukanlah merupakan suatu perbedaan untuk dipertentangkan, melainkan perbedaan itu justru merupakan suatu daya penarik ke arah suatu kerjasama persatuan dan kesatuan dalam suatu sintesis dan sinergi yang positif, sehingga keanekaragaman itu justru terwujud dalam suatu kerjasama yang luhur.

Sintesis persatuan dan kesatuan tersebut kemudian dituangkan dalam suatu asas kerokhanian yang merupakan suatu kepribadian serta jiwa bersama yaitu Pancasila. Oleh karena itu prinsip-prinsip nasionalisme Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah bersifat 'majemuk tunggal'. Adapun unsur-unsur yang membentuk nasionalisme (bangsa) Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Kesatuan Sejarah: bangsa Indonesia tumbuh dan berkembang dari suatu proses sejarah, yaitu sejak zaman prasejarah, zaman Sriwijaya, Majapahit kemudian datang

penjajah, tercetus Sumpah Pemuda 1928 dan akhirnya memproklamasikan sebagai bangsa yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, dalam suatu wilayah negara Republik Indonesia.

- b. Kesatuan Nasib: yaitu bangsa Indonesia terbentuk karena memiliki kesamaan nasib yaitu penderitaan penjajahan selama tiga setengah abad dan memperjuangkan demi kemerdekaan secara bersama dan akhirnya mendapatkan kegembiraan bersama atas karunia Tuhan yang Maha Esa tentang kemerdekaan.
- c. Kesatuan Kebudayaan: walaupun bangsa Indonesia memiliki keanekaragaman kebudayaan, namun keseluruhannya itu merupakan satu kebudayaan yaitu kebudayaan nasional Indonesia. Jadi kebudayaan nasional Indonesia tumbuh dan berkembang diatas akar-akar kebudayaan daerah yang menyusunnnya.
- d. Kesatuan Wilayah: bangsa ini hidup dari mencari penghidupan dalam wilayah Ibu Pertiwi, yaitu satu tumpah darah Indonesia.
- e. Kesatuan Asas Kerokhanian: bangsa ini sebagai satu bangsa memiliki kesamaan cita-cita, kesamaan pandangan hidup dan filsafat hidup yang berakar dari pandangan hidup masyarakat Indonesia sendiri yaitu pandangan hidup Pancasila (Notonagoro, 1975 :106).

## Hakikat Negara Integralistik.

Pancasila sebagai asas kerokhaniaan bangsa dan negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu asas kebersamaan, asas kekeluargaan serta religius. Dalam pengertian inilah maka bangsa Indonesia dengan keanekaragamannya tersebut membentuk suatu kesatuan integral sebagai suatu bangsa yang merdeka. Bangsa Indonesia yang membentuk suatu persekutuan hidup dengan mempersatukan keanekaragaman yang dimilikinya dalam suatu kesatuan integral yang disebut negara Indonesia, Soepomo pada sidang pertama BPUPK tanggal 31 Mei 1945, mengusulkan tentang paham integralistik yang dalam pernyataan objektivnya berakar pada budaya bangsa. Namun hendaklah dibedakan dengan konsep negara integralistik sebagaimana dikembangkan oleh Spinoza, Adam Muller dan Hegel. Pemikiran Soepomo tentang negara integralistik tersebut adalah sebagai berikut:

“Maka semangat kebatinan, struktur kerokhaniaan dari bangsa Indonesia bersifat dan cita-cita persatuan hidup, yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia bathin, antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai golongan manusia itu tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia dianggap mempunyai tempat dan kewajiban hidup (dharma) sendiri-sendiri menurut kodratnya dan segala-segalanya ditujukan kepada keseimbangan lahir dan bathin.

Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang yang lain atau dunia luar, dari golongan manusia, maka segala sesuatu ber-campur baur bersangkut paut, segala sesuatu berpengaruh dan kehidupan mereka bersangkut paut” (Sekretariat Negara, 1995).

Bangsa Indonesia terdiri atas manusia-manusia sebagai individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok, golongan-golongan, suku bangsa-suku bangsa, yang hidup dalam suatu wilayah yang terdiri atas beribu-ribu pulau yang memiliki kekayaan budaya yang beraneka ragam, keseluruhannya itu merupakan suatu kesatuan integral baik lahir maupun bathin (Kaelan, 1996: 132). Kesatuan integral bangsa dan negara Indonesia tersebut dipertegas dalam pokok Pikiran pertama, “... Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Bangsa Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu penjelmaan dari sifat kodrat manusia sebagai makhluk. individu dan makhluk sosial. Dalam pengertian yang demikian ini maka manusia pada hakikatnya merupakan makhluk yang saling tergantung, sehingga hakikat manusia itu bukanlah total individu dan, juga bukan total makhluk sosial. Relasi yang saling tergantung tersebut menunjukkan bahwa manusia adalah merupakan suatu totalitas makhluk individu dan makhluk sosial. Adapun penjelmaan dalam wujud persekutuan hidup bersama adalah terwujud dalam suatu bangsa yang memiliki kesatuan yang integralistik (Besar, 1995: 77, 78).

Dalam pengertian ini paham integralistik memberikan suatu prinsip bahwa negara adalah suatu kesatuan integral dari unsur-unsur yang menyusunnya, negara mengatasi semua golongan bagian-bagian yang membentuk negara, negara tidak memihak pada suatu golongan betapapun golongan tersebut sebagai golongan terbesar. Negara dan bangsa adalah untuk semua unsur yang membentuk kesatuan tersebut.

Dalam hubungan dengan masyarakat maka paham integralistik menggambarkan suatu masyarakat sebagai suatu kesatuan organis yang integral yang setiap anggota, bagian, lapisan, kelompok, golongan yang ada di dalamnya, satu dengan yang lain saling berhubungan erat dan merupakan satu kesatuan hidup. Eksistensi setiap unsur hanya berarti dalam hubungannya dengan keseluruhan, setiap anggota, bagian, lapisan, kelompok dan golongan dalam masyarakat itu memiliki tempat, fungsi, dan kedudukan masing-masing yang diakui dihormati dan dihargai. Paham ini beranggapan bahwa setiap unsur merasa berkewajiban akan terciptanya keselamatan, kesejahteraan, dan kebahagiaan bersama.

Paham integralistik yang terkandung dalam Pancasila meletakkan azas kebersamaan hidup, mendambakan keselarasan dalam hubungan antar individu maupun masyarakat. Dalam pengertian ini paham negara integralistik tidak memihak kepada yang kuat, tidak mengenal dominasi mayoritas dan juga tidak mengenal tirani minoritas. Maka di dalamnya

terkandung nilai kebersamaan, kekeluargaan, ke-“Bhinneka Tunggal Ikaan”, nilai religius, serta keserasian (Parieta, 1995: 274).

Pemikiran negara integralistik yang telah berakar pada budaya bangsa Indonesia sejak zaman dahulu kala menurut Soepomo berbeda dengan paham integralistik versi Adam Muller, Hegel dan Spinoza. Negara Indonesia pada hakikatnya terdiri atas bagian-bagian yang secara mutlak membentuk suatu kesatuan. Bangsa Indonesia terdiri atas manusia-manusia sebagai individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok, golongan-golongan, suku bangsa-suku bangsa, adapun wilayah terdiri atas pulau-pulau keseluruhannya itu merupakan suatu kesatuan baik lahir maupun bathin.

### **1. Hubungan antara Individu dan Negara:**

Manusia pada hakikatnya adalah makhluk jasmani rohani, makhluk pribadi dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, serta manusia adalah makhluk individu dan makhluk sosial. Keseluruhan unsur hakikat manusia tersebut adalah merupakan suatu totalitas yang bersifat ‘majemuk tunggal’ atau ‘monopluralis’. Sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial yang merupakan sifat dasar dari totalitas manusia dalam negara. Dalam negara sebagai suatu totalitas senantiasa terdapat sejumlah subjek yang senantiasa berelasi antara satu dengan lainnya. Relasi yang memacu kearah



terbentuknya kebersamaan yang bersifat totalitas hanyalah relasi yang ekuivalensi, yaitu di satu sisi mengandung kemiripan atau kesamaan. Kemiripan membuat subjek saling membutuhkan dengan lain perkataan 'saling tergantung'. Perpaduan antara 'saling relevan' dengan 'saling tergantung' inilah yang menggerakkan terjadinya interaksi antar subjek serta tanggapan yang memadai terhadap kondisi saling tergantung adalah 'saling memberi' antar subjek, bila-mana mereka menghendaki terpeliharanya eksistensinya dalam negara. Hanya dengan perantara interaksi antar subjek dengan saling memberi serta saling tergantung, maka dapat memelihara eksistensinya dalam kebersamaan. Hal ini telah terekspreasi dalam akar budaya Indonesia dalam ungkapan-ungkapan, "bersatu kita teguh bercerai kita runtuh", "Persatuan Indonesia", "Wawasan Nusantara", serta "Bhinneka Tunggal Ika".

Relasi saling tergantung dan saling memberi yang terdapat dalam totalitas, secara mutatis mutandis melekat pada diri manusia terbawa oleh keberadaan manusia dalam negara sebagai kebersamaan dalam kehidupan. Maka 'totalitas dalam kehidupan negara' itu, secara alami memberikan karakteristik pada manusia (1) manusia adalah makhluk yang saling tergantung antara satu dan lainnya maupun dengan lingkungannya, (2) tugas hidup manusia secara kodrat adalah memberi kepada lingkungannya. (Besar, 1995: 77,78).

Karakter yang pertama bahwa manusia itu bukanlah total indi-

vidu maupun makhluk total sosial. Kondisi tergantung pada yang lain menunjukkan bahwa manusia bukanlah makhluk total individu. Kondisi saling tergantung juga telah menunjukkan bahwa manusia itu bukanlah makhluk total sosial. Tanpa memiliki martabat manusia tidak mampu melakukan interaksi. Relasi saling tergantung itu menunjukkan bahwa fitrah manusia adalah merupakan suatu totalitas yaitu makhluk individu sekaligus makhluk sosial yang merupakan sifat dasar Pancasila yang "monodualis".

Jati diri integralistik Indonesia memang sebagai suatu paham tersendiri di samping paham-paham besar dunia yaitu individualisme, liberalisme dan sosialisme komunisme. Menurut paham liberalisme individualisme bahwa negara bukanlah merupakan manifestasi sifat kodrat manusia individu dan makhluk sosial, melainkan negara adalah merupakan totalitas dari individu, karena individu sebelum membentuk negara senantiasa dalam keadaan konflik. Ikatan individu dalam negara bukanlah bersifat totalitas integralistik melainkan bersifat atomis. Maka konsekuensinya negara adalah merupakan suatu kontrak antar individu dalam masyarakat atau disebut sebagai 'kontrak sosial'. Dalam pengertian ini maka negara pada hakikatnya merupakan alat dari individu untuk menjamin dan melindungi hak serta kepentingannya.

Bagi paham sosialis komunis bahwa negara pada hakikatnya merupakan totalitas makhluk sosial. Indi-

vidu dalam pengertian ini telah melarut dalam negara, sehingga dalam pengertian ini negara adalah merupakan alat dari masyarakat atau kelas dalam masyarakat. Dalam pengertian lain negara adalah merupakan alat dari kelas tertentu, dan tidak memberikan ruang bagi eksistensi individu.

## **2. Hubungan antara Masyarakat dan Negara:**

Negara adalah produk dari masyarakat, karena negara merupakan lembaga kemasyarakatan. Dalam pengertian negara sebagai suatu totalitas, masyarakat itu dalam dirinya bersemayam hasrat mengorganisasikan diri, sehingga 'organisasi' dan 'ketaatan' adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam masyarakat negara. Organisasi terjadi secara alami berkat dorongan batin, sedang ketaatan sebagai konsekuensi logis dari organisasi negara. Hal ini dikarenakan dalam negara antara individu senantiasa terdapat hubungan saling ketergantungan dan saling memberi. Negara pada hakikatnya merupakan lembaga keterorganisasian diri masyarakat. Oleh karena itu betapapun masyarakat terdiri atas golongan-golongan, kelompok-kelompok, suku bangsa-suku bangsa, namun secara keseluruhan mengungkapkan suatu totalitas yang didalamnya terkandung roh persatuan, yaitu perbedaan antar golongan tidak dilarutkan namun dikorelasikan oleh interaksi saling memberi, serta oleh sintesis yang positif.

Negara pada hakikatnya adalah suatu lembaga kemasyarakatan sehingga negara adalah masyarakat itu sendiri. Masyarakat mewakili diri dalam Negara, dengan kewibawaannya dan ia angkat untuk menata dan mengatur dirinya dalam mencapai kesejahteraan bersama dalam hidupnya. Dalam pengertian inilah maka negara memandang masyarakat bukan sebagai objek yang berada di luar negara, melainkan sebagai sumber genetik dari dirinya. Masyarakat dipandang sebagai pertumbuhan bersama dari berbagai golongan yang mencapai persatuannya. Maka kesatuan dalam masyarakat bukanlah hanya masalah lahiriah saja melainkan juga batiniah.

Hubungan antara masyarakat dan negara adalah hierarkhis neogenetik. Masyarakat sebagai suatu totalitas adalah merupakan produk dari interaksi antar segenap golongan yang ada dalam suatu kebersamaan hidup. Baik kelahirannya maupun kelanjutan eksistensinya, masyarakat itu tergantung dari golongan-golongan yang melahirkannya. Inilah yang merupakan ciri pokok dari realsi neogenetik, sehingga realsirelasi antara masyarakat dan antaraarganya yang berujud golongan-golongan itu adalah saling ketergantungan. Hal inilah yang merupakan manifestasi makhluk sosial dalam realisasi terwujudnya persekutuan hidup bersama yang disebut negara secara integral.

Negara mengatasi semua golongan yang ada dalam masyarakat. Negara tidak memihak pada salah satu golongan, negara bekerja demi

kepentingan seluruh rakyat. Hal ini sebagai konsekuensi bahwa negara pada hakikatnya adalah masyarakat itu sendiri, oleh karena itu negara untuk semua golongan, semua bagian dan semua rakyat. Demikian pula negara tidak boleh menjadi 'totalitarianisme', karena negara merupakan hasil interaksi saling memberi dan saling ketergantungan oleh karena itu totalitarian akan mematikan eksistensi negara itu sendiri (Besar, 1995: 79).

Berdasarkan pengertian paham integralistik tersebut maka rincian pandangan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Negara merupakan, suatu susunan masyarakat yang integral.
- 2) Semua golongan, bagian dan anggotanya berhubungan erat satu dengan lainnya.
- 3) Semua golongan, bagian dan anggotanya merupakan persatuan masyarakat yang organis.
- 4) Yang terpenting dalam kehidupan bersama adalah perhimpunan bangsa seluruhnya
- 5) Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan atau perseorangan.
- 6) Negara tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat.
- 7) Negara tidak hanya untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan saja.
- 8) Negara menjamin kepentingan manusia seluruhnya sebagai suatu kesatuan integral.
- 9) Negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai suatu kesatuan yang tak dapat

dipisahkan (Yamin, 1959).

## G. IDEOLOGI PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI DALAM KEHIDUPAN ANTAR UMAT BERAGAMA DI INDONESIA

Nampaknya saat ini bangsa Indonesia semakin lupa bahwa bumi ini semakin tua, dan tak dapat dipungkiri bahwa bumi tempat hunian umat manusia adalah hanya satu. Namun telah menjadi sunnatullah, bahwa para penghuninya terdiri dari berbagai etnis, suku, ras, bahasa, profesi, kultur dan agama. Dengan demikian kemajemukan adalah suatu keniscayaan dan merupakan suatu fenomena yang tidak bisa dihindari. Keragaman terdapat di pelbagai ruang kehidupan, termasuk dalam kehidupan beragama. Pluralitas tidak hanya terjadi dalam suatu kelompok atau masyarakat, bahkan terjadi pada lingkup negara (Ghazali, 2009).

Manusia adalah sebagai makhluk *homo socius* tetapi juga sebagai makhluk *homo religious*, manusia selain sebagai makhluk individu dan makhluk sosial, juga sebagai makhluk pribadi dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa manusia tidak dapat mengelak dari sifat kodratnya sebagai warga masyarakat, bangsa dan negara. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara manusia menghadapi dua hak dan wajib, yaitu sebagai makhluk Tuhan diberikan berbagai kenikmatan dan hak, dan sebagai warga masyarakat negara memiliki hak namun juga

harus memenuhi wajibnya bagi orang lain. Hidup dalam suatu masyarakat negara itu tidaklah sendirian melainkan senantiasa bersama orang lain, kadang kesadaran yang demikian ini justru sulit dipahami oleh manusia modern dewasa ini.

Di era globalisasi dewasa ini telah banyak diramalkan oleh para cendekiawan dunia bahwa keberlangsungan dan eksistensi negara kebangsaan akan mendapat tantangan yang serius, sehingga jikalau segenap elemen kebangsaan tidak memberikan perhatian terhadap masalah tersebut, maka tidak menutup kemungkinan negara kebangsaan tersebut akan mengalami krisis kebangsaan atau bahkan dapat mengalami keruntuhan. Bangsa Indonesia yang telah mencapai tujuh puluh tahun merdeka ini persoalan kenegaraan dan kebangsaan bukannya menatap kedepan mengatasi persoalan kesejahteraan dalam hidup bersama, malainkan terdistorsi ke kancah persoalan kebangsaan yang seharusnya sudah kita hayati bersama.

Sebagai contoh adalah persoalan kehidupan keagamaan di negara Indonesia yang pluralis ini yang bersemi ke-Tuhanan Yang Maha Esa, akhir-akhir ini dalam kenyataannya semakin menunjukkan kekurangan dewasa sebagian masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Misalnya kasus Ambon, kasus Poso, kasus Sampit, kasus Achmadiyah, kasus Monas, dan kasus lainnya. Derivasi nilai ketuhanan dalam kehidupan kebangsaan dewasa ini semakin menunjukkan kerancuan derivatif,

artinya penjabaran secara *'das sein'* di dalam masyarakat secara objektif menimbulkan kesimpangsiuran, dan nampak dalam derivasi normatif yuridis belum menunjukkan esensi negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Pada kancah politik misalnya sering disebut secara dikotomis dalam kehidupan politik kita disebutkan adanya partai sekuler yang berbasis nasionalis dan partai agama yang berbasis agama (Islam). Dalam kenyataannya partai nasionalis adalah religius, dan partai yang berdasarkan agamapun juga nasionalis.

Menurut A.M. Hendropriyono dalam karyanya *Nation State di Masa Teror* (2007), bahwa di era globalisasi ini negara-negara yang sedang mengembangkan proses demokratisasi akan mendapatkan tantangan yang sangat hebat, terutama ancaman terorisme yang menyalahgunakan kesucian agama. Nampaknya sinyalemen A.M. Hendropriyono ini diperkuat oleh pandangan Bahmueler bahwa dalam proses demokratisasi harus diperhatikan (1) the degree of economic development, (2) a sense of national identity, (3) historical experience and (4) element of civic culture. Jadi pengembangan demokrasi harus diperhatikan tentang bagaimana kondisi ekonomi dalam suatu negara, dasar filsafat negara sebagai suatu identitas nasional suatu bangsa, bagaimana proses sejarah terbentuknya bangsa itu beserta unsur-unsurnya (Winataputra, 2005).

Konstataasi yang layak diperhatikan adalah sinyalemen dari Naisbitt, bahwa di era globalisasi tersebut akan

muncul suatu kondisi paradoks, di mana kondisi global diwarnai dengan sikap dan cara berpikir primordial, bahkan akan muncul suatu gerakan 'Tribalisme' yaitu suatu gerakan di era global yang berpangkal pada pandangan primordial yaitu fanatisme etnis, ras, suku, agama, maupun golongan (Naisbit, 1994). Bahkan Hantington dalam *The Clash of Civilization* menegaskan bahwa tidak menutup kemungkinan akan terjadinya suatu benturan peradaban (Hantington, 1993), yang tidak menutup kemungkinan juga berakibat pada adanya konflik horizontal. Bahkan ditambahkan oleh A.M. Hendropriyono (2009), bahwa pada panggung politik dunia benturan peradaban itu mencapai klimaksnya antara dua peradaban besar yaitu fundamentalisme politik Islam dengan kekuasaan kapitalisme neoliberal dengan kekuasaan kerasnya (*hard power*) di bawah komando Amerika serikat. Kita sadari atau tidak bahwa isu global tentang radikalisme agama dalam negara akan berpengaruh terhadap negara Indonesia, terutama dalam hubungan negara dengan agama. Bahkan adakalanya persoalan itu ditarik dengan memutar jarum jam ke belakang, yaitu persoalan muncul kembali pada kemelut tarik-menarik antara Negara agama dan Negara sekuler, sebagaimana dibahas oleh para founding fathers kita dahulu. Pada hal kita lupa bahwa suatu kesepakatan filosofis dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan itu sangat penting bagi bangsa Indonesia.

## H. PROSES PERUMUSAN SILA KETUHANAN YANG MAHA ESA

Jikalau kita kaji ulang proses reformasi dewasa ini bangsa Indonesia telah melakukan reformasi dalam bidang politik dan hukum, sebagai upaya untuk mewujudkan suatu negara demokrasi modern. Namun satu hal yang menjadi pertanyaan kita adalah prinsip yang merupakan *basic philosophy* bangsa dan negara Indonesia, tidak diletakkan sebagai basic philosophy dari proses reformasi. Bahkan ironisnya justru pada era reformasi ini eksistensi dasar filsafat negara Pancasila sebagai *basic philosophy* negara konstitusionalisme Indonesia, sengaja ditenggelamkan yang hanya diakui sebatas rumusan verbal dalam Pembukaan UUD 1945 saja. Misalnya sebagai contoh dirumuskannya reformasi pendidikan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, menunjukkan adanya kesengajaan untuk meletakkan Pancasila hanya sekedar sebagai peninggalan sejarah bangsa, tanpa melakukan aktualisasi dan derivasi dalam bidang kehidupan kenegaraan dan kebangsaan.

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia telah menemukan suatu formulasi yang khas tentang hubungan negara dan agama, di tengah-tengah tipe negara yang ada di dunia, yaitu negara sekuler, negara atheis dan negara teokrasi. Para pendiri negara bangsa ini menyadari bahwa 'kausa materialis' negara Indonesia adalah pada bangsa Indonesia sendiri. Bangsa Indonesia sejak zaman

dahulu adalah bangsa yang religius, yang mengakui adanya 'Dhzat Yang Maha Kuasa', yaitu Tuhan, dan hal ini merupakan suatu dasar ontologis bahwa manusia sebagai warga negara adalah sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Tatkala sidang pertama BPUPK Dr. Radjiman Widiyodiningrat mengutarakan kepada peserta sidang, bahwa dasar apa yang akan digunakan sebagai dasar filsafat negara Indonesia merdeka. Kemudian terjadilah diskusi dan pembahasan yang cukup intensif dan panjang, kemudian setelah BPUPK mengadakan rapat pada bulan Juni 1945 memang belum didapatkan suatu kesepakatan yang bulat tentang dasar negara Indonesia. Kemudian dibentuklah panitia kecil yang berjumlah sembilan orang yaitu : (1) Ir. Soekarno, (2) Drs. Moh. Hatta, (3) H. A. Salim, (4) Mr. A.A. Maramis, (5) Mr. Muh. Yamin, (6) K.H.A. Wahid Hasyim, (7) Mr. A. Subardjo, (8) R. Abikoesno, (9) A. Kahar Muzakir. Pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia Sembilan itu setelah mengadakan pertemuan pada jam 20.00 dan diperoleh suatu kesepakatan dasar negara yang sila pertamanya berbunyi "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Piagam Jakarta inilah yang disebut oleh Yamin sebagai *Jakarta Charter*, yang merupakan kesepakatan luhur bangsa Indonesia dalam mendirikan negara.

Pada permulaan sidang PPKI 18 Agustus 1945, Moh. Hatta mengadakan pertemuan dengan peserta sidang terutama dari golongan Islam,

menyampaikan pesan dari saudara-saudara Indonesia timur terutama yang berkaitan dengan rumusan sila pertama yang tercantum dalam Piagam Jakarta tersebut. Setelah dilakukan pembahasan kemudian disepakatilah sila pertama Pancasila menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa. Meskipun terjadi perdebatan yang panjang dalam Sidang Konstituante terutama pada tanggal 11 November hingga 6 Desember 1957, yang membahas tentang dasar negara semua kelompok yaitu kelompok yang menghendaki negara berdasarkan Pancasila, Islam dan Sosial-Ekonomi (Erwin Kusuma, 2008), tidak ada yang menolak bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius. Negara Berketuhanan Yang Maha Esa adalah merupakan '*local wisdom*' bangsa Indonesia dalam mendirikan negara.

Jikalau dilakukan analisis secara hermeneutis, maka proses perumusan dasar filsafat negara yang menemukan *core values* 'Ketuhanan Yang Maha Esa' sebagai basis nilai filosofis hubungan negara dan agama di Indonesia, merupakan suatu '*local genius*' bangsa Indonesia dalam mendirikan negara. Kesepakatan tentang filosofi hubungan negara dengan agama tersebut merupakan suatu kesepakatan yang luhur, yang meletakkan landasan etis bagi kehidupan bangsa dan negara, sekaligus sebagai suatu pemikiran yang kreatif tentang bentuk hubungan negara dan agama di tengah-tengah paham sekuler dan teokrasi.

Roeslan Abdoelgani dalam sidang Konstituante menegaskan bah-

wa negara Teokrasi, menurut ilmu kenegaraan dan filsafat kenegaraan mengandung arti bahwa dalam suatu negara kedaulatan adalah berasal dari Tuhan. Dalam menjalankan kedaulatan Tuhan di dunia pada masa abad pertengahan Sri Paus dibantu oleh sistem kepadrian. Gereja Katolik dengan sistem kepadriannya merupakan suatu faktor progresif bagi timbulnya negara-negara yang lebih luas dan teratur. Dalam kesatuan-kesatuan negara baru itu, banyak raja dinobatkan oleh Gereja, sehingga dengan demikian memberikan kepada monarkhi-monarkhi tersebut suatu goddelijkheid, yaitu gereja memiliki kekuasaan-kekuasaan kontrol dan kemudian kekuasaan pelaksanaan yang pada mulanya bersifat supranational. Jadi mulailah timbul pemusatan kekuasaan keduniawian di dalam satu tangan, yaitu di bawah Gereja Romawi (Abdoelgani, dalam Kusuma, 2008).

Pada tahun 1517 Martin Luther dan John Calvin menempelkan 95 pernyataan bersejarah di pintu altar gereja, yang intinya menuntut kepada gereja untuk memisahkan kekuasaan gereja atas ranah keduniawian. Peristiwa bersejarah itulah yang dikenal dengan terjadinya suatu reformasi, yang kemudian menghasilkan suatu paham yang dikenal dengan 'sekulerisme' (Schmandt, 2002: 231). Kemudian bermunculanlah paham sekulerisme yang pada awalnya memisahkan soal-soal keagamaan atau soal-soal keakheratan dengan kekuasaan kerajaan atau negara, sedangkan soal-soal keagamaan dan keakheratan dikem-

balikan kepada gereja (Abdoelgani, 2008: 41). Kemal A. Faruki dalam *Islamic Constitution (1952)*, menjelang perdebatan konstitusi Pakistan, menjelaskan bahwa pengertian sekulerisme mengandung dua arti: (1) *to be concerned with worldly problems*, yaitu menyangkut soal-soal keduniawian, dan (2) *to separate spiritual from temporal affairs, with temporal superior*, yaitu memisahkan soal-soal spiritual dari keduniawian dan bahkan mendahulukan keduniawian.

Berdasarkan konstataasi tersebut maka pemikiran filosofis tentang hubungan negara dengan agama yang tertuang dalam dasar filsafat negara Pancasila, yang sila pertamanya berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa, adalah merupakan pemikiran inovatif para pendiri bangsa ini. Dalam hubungan ini pendiri Republik ini mampu meletakkan konteks hubungan negara dan agama di tengah-tengah model negara sekuler, teokrasi dan ateis, berdasarkan *local wisdom* bangsa Indonesia sebagai kausa materialis. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam filsafat Pancasila adalah merupakan suatu nilai bahkan esensi nilai (*core values*), bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Oleh karena itu persoalan yang cukup penting berikutnya adalah bagaimana derivasi nilai-nilai tersebut pada tataran normatif, aktual dan praksis serta aktualisasinya dalam era global dewasa ini yang penuh dengan tantangan.

## I. DINAMIKA SILA KETUHANAN YANG MAHA ESA DALAM KEHIDUPAN KEBANGSAAN

Pancasila yang di dalamnya terkandung dasar filsafat hubungan negara dengan agama, adalah merupakan karya besar bangsa Indonesia melalui *'The Founding Fathers'* Negara Republik Indonesia. Konsep pemikiran para pendiri negara yang tertuang dalam Pancasila, merupakan karya yang khas yang secara antropologis merupakan *'local genius'* bangsa Indonesia (Ayatrohaedi, 1986). Pemikiran tentang kenegaraan dan kebangsaan yang dikembangkan oleh para pendiri Republik ini merupakan suatu hasil proses pemikiran *'eklektis inkorporasi'*, menurut istilah Notonagoro. Oleh karena itu karya besar bangsa ini setingkat dengan pemikiran besar dunia lainnya seperti, liberalisme, sosialisme, komunisme, pragmatisme, sekulerisme serta paham besar lainnya.

Dalam hubungan ini kita menyadari, bahwa tanpa adanya tanggungjawab moral seluruh unsur bangsa Indonesia untuk memiliki karya besar tersebut, maka bukannya tidak mungkin akan punah di era global dewasa ini. Toynbee dalam *A Study of History* memperingatkan kepada kita bahwa suatu karya besar budaya dari suatu bangsa dalam proses perubahan akan berkembang dengan baik manakala ada suatu keseimbangan antara *challenge* dan *response* (Toynbee, 1984). Kalau *Challenge* kebudayaan itu tidak akan berkembang dengan baik (Po-

eswardoyo, 1986). terlalu besar sedangkan *response* kecil, maka akibatnya kebudayaan itu akan terdesak dan punah. Sebaliknya jikalau *challenge* terlalu kecil sedangkan *response* besar, maka akan terjadi suatu akulturasi yang tidak dinamis.

Namun demikian suatu hal yang sangat ironis, bahwa dalam era yang seperti ini bangsa Indonesia bukannya merapatkan solidaritas kebangsaan untuk meningkatkan *respons* terhadap globalisasi, melangkah bersama menangani kemiskinan, dan memajukan kesejahteraan rakyat banyak, melainkan justru memutar kembali ke belakang arah *'jarum jam'*, sejarah kebangsaan Indonesia yang berdasarkan filsafat Pancasila. Banyak elemen kebangsaan Indonesia dewasa ini baik secara langsung maupun tidak langsung, memunculkan sentimen primordial yang sering dirumuskan dalam suatu wacana *'Nasionalis Islami'* dan *'Nasionalis Sekuler'*.

Terdapat dua masalah pokok dalam hubungan negara dan agama terutama Islam, yang muncul sebagai suatu ungkapan yang harus dijernihkan. Pertama, kekhawatiran sementara pihak atas munculnya kembali asas syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga seakan-akan hal ini merupakan upaya untuk mengembalikan negara Indonesia ke dasar negara sebagaimana termuat dalam Piagam Jakarta. Jikalau dipahami secara lurus bahwa sebenarnya tidak ada seorang muslim pun menolak, bilamana kehidupan ini berdasarkan pada syari'at yang sesuai dengan



agamanya yaitu 'Islam'. Kedua, namun sayangnya justru yang dikembangkan bukannya aspek praktisnya, melainkan 'Bi al-lisan'nya, yaitu diramaikan melalui wacana sehingga menimbulkan gejala yang dapat mengarah pada disintegrasi bangsa. Banyak orang mempersoalkan syariat Islam dalam kehidupan kenegaraan, yang dalam hal ini dikawatirkan akan kembali pada Piagam Jakarta, atau bahkan negara Islam. Sementara itu bagi kalangan elemen kebangsaan Islam, seharusnya hal yang terpenting adalah memperjuangkan nilai-nilai syariat Islam dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan melalui tatanan demokrasi yang ada di Indonesia. Oleh karena itu agar lebih memperjelas persoalan tersebut di atas maka penting kiranya dipahami akar sejarah, perkembangan Islam dan Pancasila.

Bilamana dipetakan maka persoalan yang menyangkut hubungan agama (khususnya Islam) dengan Pancasila di negara Republik Indonesia ini dapat dikelompokkan menjadi tiga tahap.

*Pertama*, terjadi ketika kaum 'Nasionalis' mengajukan Pancasila sebagai dasar filsafat negara menjelang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Sebagaimana para pendiri negara-negara lain, para pendiri Republik ini menyadari betapa pentingnya dasar filsafat dan ideologi dalam suatu negara. Oleh karena itu tatkala menjelang kemerdekaan 17 Agustus 1945, para tokoh pendiri negara dari kelompok Nasionalis Islam dan Nasionalis, terlibat perdebatan

tentang dasar filsafat dan ideologi negara Indonesia yang akan didirikan kemudian. *The Founding Fathers* kita menyadari betapa sulitnya merumuskan dasar filsafat negara Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam etnis, ras, agama serta golongan politik yang ada di Indonesia ini. Perdebatan tentang dasar filsafat negara dimulai tatkala Sidang BPUPK pertama, yang pada saat itu tampilah tiga pembicara, yaitu Yamin pada tanggal 29 Mei 1945, Soepomo pada tanggal 31 Mei, dan Soekarno pada tanggal 1 Juni, tahun 1945 (Yamin, 1959). Berdasarkan pidato dari ketiga tokoh pendiri negara tersebut, persoalan dasar filsafat negara (Pancasila) menjadi pusat perdebatan antara golongan Nasionalis dan Golongan Islam. Pada awalnya golongan Islam menghendaki negara berdasarkan Syari'at Islam, namun golongan nasionalis tidak setuju dengan usulan tersebut. Kemudian terjadilah suatu kesepakatan dengan ditandatanganinya Piagam Jakarta yang di-maksudkan sebagai rancangan Pembukaan UUD Negara Indonesia pada tanggal 22 Juni 1945 (Yamin, 1959).

Dalam membahas hubungan antara Negara dengan Agama Islam tersebut kiranya layak dipertimbangkan berbagai pemikiran dari kalangan intelektual Islam. Teori-teori yang dikembangkan oleh kalangan intelektual Islam modern mengenai hubungan antara agama dengan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga teori utama. *Pemikiran pertama*, menyatakan bahwa antara agama dan negara tidak harus dipisahkan,

karena Islam sebagai agama yang integral dan komprehensif mengatur baik kehidupan duniawi maupun kehidupan ukhrawi. Menurut pandangan ini, tidak ada aspek dari aktivitas keseharian umat Islam termasuk dalam pengelolaan negara dapat dipisahkan dari agama. Oleh karena itu, konstitusi negara secara resmi harus didasarkan pada syariat Islam. Teori ini antara lain dikemukakan oleh antara lain Abdul A'la Maududi (1903-1979) (Khurshid, 1990), Sayyid Quth (1906-1966) dan para ideolog lain dari Ikhwan al-Muslimin. Baik Jamaat-Islami maupun Ikhwan al-Muslimin dikenal sebagai gerakan fundamentalis. Saudi Arabia, Iran dan Pakistan dapat dilihat sebagai contoh dari negara Islam dalam tipe ini. Mereka mengembangkan ideologi bahwa kesatuan negara dan agama dimanifestasikan dalam *qhitoh* politiknya bahwa Islam adalah '*al-din wa al-daulah*' (agama dan negara).

*Pemikiran kedua*, negara dan agama harus dipisahkan, dan dalam hal ini agama terbatas pada urusan-urusan pribadi. Dalam hubungan negara harus tidak ada campur tangan agama dalam urusan-urusan politik. Konstitusi negara tidak harus didasarkan pada Islam, namun pada nilai-nilai sekuler. Contoh dari teori ini adalah pada negara Turki Modern di bawah Kemal Attaturk (Berkes, 1964).

*Pemikiran ketiga*, menghendaki pemisahan resmi antara negara dan agama, sehingga negara tidak didasarkan atas Islam namun negara tetap memberikan perhatian terhadap atau mengurus persoalan-persoalan

agama. Dengan kata lain, negara terlibat dalam masalah-masalah agama yang ada dalam wilayahnya. Ketiga kemungkinan hubungan agama dengan negara tersebut nampaknya dapat memberikan gambaran atas pilihan-pilihan yang dapat menentukan semua karakteristik struktur sosial dan politik dari negara Muslim dan bagaimana negara harus dijalankan dalam menghadapi tuntutan dan tantangan modernitas. Dalam hubungan ini Ali Abdul al-Raziq (1888-1966), menegaskan bahwa khalifah pada hakikatnya bukan rezim agama, namun rezim keduniaan tanpa landasan agama. Raziq berpendapat bahwa meskipun mempunyai klaim terhadap kekuasaan, para khalifah tidak mungkin menggantikan Nabi, karena menurutnya, Nabi tidak pernah menjadi seorang raja dan tidak pernah berupaya membangun pemerintahan atau negara. Beliau adalah sebagai utusan Tuhan dan tidak pernah menjadi pemimpin politik (Imarah, 1988). Menurut Raziq bahwa Islam tidak menentukan suatu rezim tertentu dan tidak memaksakan umat Islam untuk mengikuti sistem tertentu dari pemerintahan yang ada, tetapi Islam memberikan kebebasan penuh untuk mengatur negara sesuai dengan kondisi intelektual, sosial dan ekonomi di mana kita berada dengan mempertimbangkan pembangunan sosial kita dan kebutuhan zaman (Imarah, 1988).

Nampaknya formulasi hubungan negara dengan agama Islam dalam proses pendirian negara Indonesia memang tidak secara histo-

ris dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran teori-teori tersebut. Dalam perkembangan berikutnya ketika bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada Tanggal 17 Agustus 1945, yang diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta, atas nama seluruh bangsa Indonesia, kemudian PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang diketuai oleh Soekarno dan Hatta sebagai wakil ketuanya memulai tugas-tugasnya. Menjelang pembukaan sidang resmi pertamanya pada tanggal 18 Agustus 1945, Hatta mengusulkan pengubahan rancangan Pembukaan UUD dan isinya, dan hal ini dilakukan oleh karena menerima keberatan dari kalangan rakyat Indonesia timur, tentang rumusan kalimat dalam Piagam Jakarta “dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi para pemeluknya”. Pada pertemuan bersejarah tersebut, kemudian disetujui dengan melauai suatu kesepakatan yang luhur menjadi “Ketuhanan yang Maha Esa”.

*Kedua*, Respon umat Islam terhadap Pancasila tatkala pa-da tahun 1978 pemerintah Orde Baru mengajukan P-4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) untuk disahkan. Dalam hubungan ini pada awalnya banyak tokoh-tokoh Islam merasa keberatan, namun kemudian menerimanya.

*Ketiga*, ketika pada tahun 1982 pemerintah mengajukan Pancasila sebagai asas tunggal bagi semua organisasi politik dan kemasyarakatan di Indonesia. Kebijaksanaan ini banyak mendapatkan tantangan dari umat Islam, bahkan terdapat beberapa ormas

yang dibekukan karena menolak asas tersebut.

Berdasarkan perkembangan respons umat Islam atas Pancasila sebagai dasar Filsafat negara, yang diaktualisasikan oleh pemerintah saat itu, maka muncullah berbagai sikap dan penilaian terhadap Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi bangsa dan negara Indonesia, yang hasilnya menimbulkan kerancuan pemahaman tentang Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia.

## J. ESENSI SILA KETUHANAN YANG MAHA ESA

Pancasila adalah sebagai dasar filsafat negara Republik Indonesia. Sebagaimana dikembangkan melalui pemikiran yang dinamis oleh para pendiri negara kita, bahwa negara Indonesia adalah negara persatuan, demokrasi yang religius, humanis dan berkeadilan sosial. Nampaknya ide eklektis yang dikembangkan oleh pendiri negara kita merupakan suatu pemikiran yang khas. Hal ini jikalau kita bandingkan negara Indonesia dengan konsep negara liberal, negara sosialis klas, negara sekuler, ataupun negara theokrasi. Pancasila pada hakikatnya merupakan suatu sistem filsafat, sehingga sila-silanya bukan merupakan bagian yang berdiri sendiri-sendiri, melainkan merupakan suatu kesatuan sistemik. Kesatuan sila-sila Pancasila pada hakikatnya bukanlah hanya merupakan kesatuan yang bersifat formal logis saja namun juga meliputi kesatuan dasar ontologis, dasar epistemologis serta dasar

aksiologis dari sila Pancasila.

Sebagaimana dijelaskan bahwa kesatuan sila-sila Pancasila adalah bersifat hierarkhis dan mempunyai bentuk piramidal, digunakan untuk menggambarkan hubungan hierarkhis sila-sila dalam Pancasila dalam urutan luas (kuantitas) dan dalam pengertian inilah hubungan kesatuan sila-sila Pancasila itu dalam arti formal logis. Selain kesatuan sila-sila Pancasila itu hierarkhis dalam hal kuantitas juga dalam hal isi sifatnya yaitu menyangkut makna serta hakikat sila-sila Pancasila. Kesatuan yang demikian ini meliputi kesatuan dalam hal dasar ontologis, dasar epistemologis serta dasar aksiologis dari sila-sila Pancasila (Notonagoro, 1984: 61 dan 1975: 52,57). Secara filosofis Pancasila sebagai suatu kesatuan sistem filsafat memiliki, dasar ontologis, dasar epistemologis dan dasar aksiologis sendiri yang berbeda dengan sistem filsafat yang lainnya misalnya materialisme, liberalisme, pragmatisme, komunisme, idealisme dan lain paham filsafat di dunia.

### **Negara dan Agama**

Pendiri negara Indonesia nampaknya menentukan pilihan yang khas dan inovatif tentang bentuk negara dalam hubungannya dengan agama. Dengan melalui pembahasan yang sangat serius disertai dengan komitmen moral yang sangat tinggi sampailah pada suatu pilihan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas 'Ketuhanan Yang Maha Esa'. Mengingat kekhasan un-

sur-unsur rakyat dan bangsa Indonesia yang terdiri atas berbagai macam etnis, suku, ras, agama nampaknya Founding Fathers kita sulit untuk menentukan begitu saja bentuk negara sebagaimana yang ada di dunia.

Negara demokrasi model barat lazimnya bersifat sekuler, dan hal ini tidak dikehendaki oleh segenap elemen bangsa Indonesia. Negara komunis lazimnya bersifat atheis, yang menolak agama dalam suatu negara, sedangkan negara agama akan memiliki konsekuensi kelompok agama tertentu akan menguasai negara dan di Indonesia dalam hal ini Islam. Oleh karena itu negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, merupakan pilihan kreatif dan merupakan suatu proses eklektis inkorporatif. Artinya pilihan negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, adalah khas dan nampaknya yang sesuai dengan kondisi objektif bangsa Indonesia. Agus Salim menyatakan bahwa dasar Ketuhanan Yang Maha Esa adalah merupakan pokok atau dasar dari seluruh sila-sila lainnya. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan pedoman dasar bagi kehidupan kenegaraan yang terdiri atas berbagai elemen bangsa (Salim, 1997). Berdasarkan pandangan Agus Salim tersebut prinsip dasar kehidupan bersama berbagai pemeluk agama dalam suatu negara Republik Indonesia. Dalam kehidupan bersama ini negara maupun semua paham dan aliran agama tidak dibenarkan masuk pada ruang pribadi akidah masing-masing orang.

Demikian pula bilamana kita perhatikan pendapat Mohammad

Roem sebagai tokoh Masyumi, sebagai berikut:

Kepercayaan manusia tentang Tuhan Yang Maha Esa, tentang penciptaan bukan bidang untuk campur tangan bagi yang berkuasa, baikpun ia badan eksekutif, maupun ia badan legislatif. Negara yang pada akhirnya dijelmakan oleh orang-orang yang berkuasa, tidak mencampuri penghidupan bathin rakyat sampai sedalam-dalamnya mengenai hubungan manusia dengan Tuhan (Roem, 1977: 115).

Kata sepakat tentang dasar negara mengenai Ketuhanan Yang Maha Esa, berarti bahwa masing-masing percaya kepada Tuhan menurut agamanya sendiri-sendiri, dengan kesadaran bahwa bersama kita dapat mendirikan negara yang kuat sentausa karena esensi dari agama, ialah hidup berbakti, menjunjung keadilan, cinta dan kasih sayang terhadap sesama makhluk (Roem, 1977: 116).

Berdasarkan pernyataan para tokoh agama dan negara Indonesia, maka sebenarnya Ketuhanan Yang Maha Esa, sama sekali bukan merupakan suatu prinsip yang memasuki ruang akidah umat beragama melainkan suatu prinsip hidup bersama dalam suatu negara, dari berbagai lapisan masyarakat yang memiliki keyakinan agama yang berbeda-beda. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan kehidupan manusia yang bermartabat dan berkeadaban.

Oleh karena itu dalam negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, kehidupan agama tidak dipisahkan sama sekali melainkan

justru agama mendapatkan legitimasi filosofis, yuridis dan politis dalam negara, hal ini sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Secara filosofis Ketuhanan Yang Maha Esa terkandung dalam sila pertama Pancasila yang berkedudukan sebagai dasar filsafat negara Indonesia, sehingga sila pertama tersebut sebagai dasar filosofis bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan dalam hal hubungan negara dengan agama. Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia bukan mengatur ruang akidah umat beragama melainkan mengatur ruang publik warga negara dalam hubungan antar manusia. Sebagai contoh berbagai produk peraturan perundangan dalam hukum positif Islam, misalnya UU RI No. 41 tentang Wakaf, UU RI No. 38 tentang Pengelolaan Zakat, ini mengatur tentang wakaf dan zakat pada domein kemasyarakatan dan kenegaraan.

Dalam toleransi kehidupan antar umat beragama di negara Indonesia dijamin dalam konstitusi negara, yaitu kebebasan ber-agama dijamin dalam UUD 1945 hasil amandemen pasal 28 E, Ayat (1), "Setiap orang bebas memeluk agama, dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pegejaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara, dan meninggalkannya dan berhak kembali"; Ayat (2) "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Dan Pasal 29 Ayat (2), "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk

memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." Toleransi dalam kehidupan umat beragama di negeri ini, nampaknya pandangan para tokoh pendiri Republik ini senada dengan Piagam Madinah pasal 25 dan pasal 37, bahwa umat muslim hidup secara damai dengan umat agama lainnya dan menciptakan perdamaian(mu'ahad)(Rachman, 2000).

*Secara filosofis* relasi ideal antara negara dengan agama, prinsip dasar negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berarti setiap warga negara bebas berkeyakinan atau memeluk agama sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya. Kebebasan dalam pengertian ini berarti bahwa keputusan beragama dan beribadah diletakkan pada domain privat atau pada tingkat individu. Dapat juga dikatakan bahwa agama merupakan persoalan individu dan bukan persoalan negara. Negara dalam hubungan ini cukup menjamin secara yuridis dan memfasilitasi agar warga negara dapat menjalankan agama dan beribadah dengan rasa aman, tenteram dan damai. Akan tetapi bagaimanapun juga manusia membentuk negara tetap harus ada regulasi negara khususnya dalam kehidupan beragama. Regulasi tersebut diperlukan dalam rangka memberikan perlindungan kepada warga negara. Regulasi tersebut berkaitan dengan upaya-upaya melindungi keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), etik dan moral masyarakat (*moral public*),

kesehatan masyarakat (*public health*) dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental right and freedom orders*) (Shofan, 2008)(Kaelan, 2013). Regulasi yang dilakukan oleh negara terhadap kebebasan warga negara dalam memeluk agama, nampaknya masih memerlukan pengembangan lebih lanjut. Misalnya dalam KUHAP, hanya dimuat dalam beberapa pasal saja misalnya Pasal 156 yang mengatur tentang kebencian dan penghinaan pada suatu agama, Pasal 156a tentang penodaan agama, Pasal 175 merintang dengan kekerasan upacara keagamaan, Pasal 176 tentang mengganggu pertemuan keagamaan.

*Secara yuridis* Ketuhanan Yang Maha Esa tercantum dalam sila pertama dan terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam ilmu hukum kedudukan Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terkandung nilai Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan suatu *staatsfundamentalnorm* dalam negara Indonesia. Dalam pengertian ini Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan prinsip konstitutif maupun regulatif bagi tertib hukum Indonesia, sehingga merupakan suatu pangkal tolak derivasi bagi tertib hukum Indonesia serta hukum positif yang berada di bawahnya.

Pancasila yang di dalamnya terkandung nilai-nilai religius, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat, dan nilai hukum Tuhan merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Dengan demikian Pancasila menentukan isi dan bentuk peraturan perundang-undangan di

Indonesia yang tersusun secara hierarkhis.

Konsekuensinya dalam filsafat hukum nilai-nilai hukum Tuhan bersama-sama dengan nilai hukum kodrat, hukum etis dan filosofis merupakan sumber hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu seharusnya hukum di Indonesia memiliki sumber dasar moral yang berpangkal pada nilai-nilai Ketuhanan. Berdasarkan analisis filosofis tersebut, maka sebenarnya sudah tidak ada masalah lagi terhadap Pancasila sebagai dasar filsafat negara dalam kaitannya dengan kehidupan dan eksistensi agama di negara Indonesia yang tercinta ini. Pancasila bukanlah agama, karena Pancasila dirumuskan berdasarkan kausa materialis nilai-nilai agama, sehingga antara Pancasila dengan agama sebenarnya memiliki hubungan kausalitas.

#### **K. IDEOLOGI PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI DALAM KEHIDUPAN KEBUDAYAAN**

Problematis Indonesia sebagai sebuah Negara Kebangsaan (*Nation-State*) modern pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dengan sejarah panjang pencarian identitas nasional yang dilakukan oleh para elit pergerakan sejak awal abad ke-20. Meskipun secara resmi momentum Proklamasi 1945 diperingati bangsa Indonesia sebagai hari kebangkitan, pembebasan dan kemerdekaan, namun format Indonesia sebagai sebuah negara modern yang dapat dibingkaikan pada seluruh unsur bangsa yang amat be-

ragam, etnis, ras, suku bangsa, golongan, kelompok, lingkungan teritorial dan juga keragaman agama belum terbentuk secara utuh.

Secara teoritis pencarian identitas nasional yang dialami bangsa Indonesia sejak awal abad ke-20 dapat dipandang sebagai upaya mentransformasikan bentuk nasionalisme Indonesia dari Nasionalisme Kultural (*Cultural Nationalism*) ke dalam Nasionalisme Politik (*Political Nationalism*) yang dianggap sebagai nasionalisme modern sebagaimana berkembang di negara-negara Barat. Dengan mengutip Hans Kohn, Spencer dan Wollman yang mengungkapkan bahwa nasionalisme Barat yang bersifat modern bersumber pada proyek pencerahan, demikian pula merupakan suatu gerakan pembebasan dari kekuasaan raja-raja menuju masyarakat sipil individu yang bebas, yang populer disebut *civil society*. Hal itu berbeda dengan perkembangan nasionalisme modern Indonesia sebagai suatu *Nation State*, berkembang dari suatu kesadaran berbagai elemen sosial budaya, keanekaragaman budaya, kelompok, ras, etnis, golongan, dan juga berbagai macam agama menentukan kesamaan pandangan, cita-cita, dan tujuan dalam suatu kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Oleh karena itu dalam hubungan dengan kehidupan kebudayaan dalam arti luas, ideologi kebangsaan yang terformulasi ke dalam Pancasila bukanlah merupakan suatu paradigma menuju pada keseragaman dalam suatu keanekaragaman, dan bukan

pula menyamakan dalam suatu keseragaman dalam suatu keanekaragaman. Ideologi kebangsaan dalam pengertian ini adalah suatu kesamaan, pandangan, cita-cita dan tujuan dalam realitas budaya yang beranekaragam, multikultural yang religius untuk terwujudnya suatu kehidupan kebangsaan yang berkeadaban.

Secara umum dalam hubungan dengan realitas kebudayaan maka dapat dikatakan bahwa ideologi adalah seperangkat gagasan atau pemikiran yang berorientasi pada tindakan yang diorganisir menjadi suatu sistem yang teratur. Dalam ideologi terkandung beberapa unsur. Pertama, adanya suatu penafsiran atau pemahaman terhadap kenyataan. Pancasila kalau kita tempatkan dalam keseluruhan konteks Pembukaan UUD 1945 menunjukkan adanya interpretasi terhadap sejarah bangsa Indonesia di masa lalu serta bagaimana seharusnya sejarah itu kita bentuk di masa depan. Kedua, setiap ideologi memuat seperangkat nilai-nilai atau suatu preskripsi moral. Pancasila dengan jelas merupakan seperangkat sistem nilai dan atas dasar nilai itu masyarakat ingin ditata. Ideologi secara implisit memuat penolakan terhadap sistem lainnya. Misalnya sistem demokrasi memuat penolakan terhadap sistem kekuasaan mutlak. Ketiga, Ideologi memuat suatu orientasi pada tindakan, ideologi merupakan suatu pedoman kegiatan untuk mewujudkan nilai-nilai yang termuat di dalamnya. Pemahaman terhadap kenyataan tidak hanya bertujuan untuk memberi informasi

dan menjelaskan, tetapi agar sesuatu dikerjakan, yaitu mentransformasikan dunia.

Berdasarkan deskripsi itu maka dapat dikatakan ideologi memuat suatu interpretasi, etika dan retorika. Dikatakan ideologi. Sebagai retorika, karena merupakan pernyataan tentang sesuatu kepada seseorang, akan tetapi ideologi mengarahkan manusia untuk “berbuat” sesuatu (Thompson, 1984).

Sebagai bentuk pemahaman tentang kenyataan ideologi berbeda dan pandangan hidup, karena ideologi lebih eksplisit dan tegas dalam perumusannya. Ideologi dalam hal ini berbeda dengan ilmu pengetahuan yang merupakan hasil dari analisis objektif terhadap fakta dan kebenarannya dapat diuji. Namun demikian antara ideologi dan ilmu pengetahuan juga tidak perlu untuk dipertentangkan. Salah satu kecenderungan ideologi adalah memberikan dasar nilai-nilai yang tertinggi dan ideal dan hal ini kerap kali menjadi doktriner, dalam arti cenderung mengklaim seluruh kebenaran, sehingga pemahaman mengenai kenyataan mengalami distorsi. Terhadap ideologi ilmu pengetahuan dapat berfungsi meluruskan distorsi tersebut dan membuat lebih realistik. Sebaliknya ideologi dapat memberikan dorongan pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat memberikan orientasi pemanfaatannya.

Salah satu fungsi penting lainnya dari ideologi ialah membentuk identitas kelompok dalam suatu masyarakat atau bangsa. Ideologi memiliki kecenderungan untuk ‘memi-



sahkan' *in group* (kita) dan *out group* (mereka). Dengan demikian ideologi berfungsi mempersatukan. Apabila kita bandingkan dengan agama, agama berfungsi juga mempersatukan orang dan berbagai pandangan hidup bahkan dari berbagai ideologi. Sebaliknya ideologi dapat mempersatukan orang dari berbagai agama. Oleh karena itu ideologi juga berfungsi untuk mengatasi berbagai konflik atau ketegangan sosial.

Dengan demikian maka ideologi berfungsi sebagai '*solidarity making*', dengan mengangkat berbagai perbedaan ke dalam tata nilai yang lebih tinggi. Selain itu fungsi pemersatuan itu dilakukan dengan merelativir keseragaman ataupun keanekaragaman, dengan misalnya memakai semboyan 'kesatuan dalam perbedaan' dan 'perbedaan dalam kesatuan'. Dalam kasus-kasus tertentu ideologi dapat juga menciptakan ketegangan, apabila ideologi itu merupakan ideologi yang dipaksakan oleh sekelompok kecil orang (Sastrapratedja, 1992: 142-143).

*Ideologi* juga mempunyai sifat futuristik, karena membe-rikan gambaran masa depan yang utopis. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan nilai-nilai yang dicita-citakan dan ingin diwujudkan. Kecenderungan ini di satu pihak dapat membawa orang pada harapan yang kurang realistik. Oleh karenanya perlu untuk selalu berdialog dengan kenyataan yang ada. Dalam hal ini ilmu pengetahuan dapat berperan.

Di pihak lain sifat futuristik dari ideologi mengimplikasikan bahwa

kenyataan yang ada (sistem ekonomi, politik, budaya) tidak dapat dipandang sebagai perwujudan yang telah tuntas dan ideologi, dalam hal ini ideologi Pancasila. Karena apabila sistem yang ada telah dianggap perwujudan yang tuntas, maka fungsi ideologi hanya menjadi legitimasi atau pembenaran saja dan status quo. Pada hal justru ideologi harus mampu berfungsi menyoroti kenyataan yang ada dan berfungsi kritis terhadap perwujudannya yang selalu belum sempurna. Dengan lain perkataan ideologi Pancasila dapat menjadi titik referensi bagi kritik sosial.

Salah satu sifat ideologi yang disebut di atas ialah orientasi pada tindakan atau pelaksanaan, entah program pelaksanaan itu terkandung secara eksplisit, atau tidak. Maka dapat dibedakan dalam ideologi dimensi fundamental yang menekankan preskripsi moral dan dimensi operatif yang menekankan implementasi kerap kali dalam proses sejarah dimensi operatif ini menggeser dimensi fundamental dari ideologi. Oleh karena itu dibutuhkan refleksi terus menerus agar nilai dasar itu tidak musnah.

*Kebudayaan*. Para pakar antropologi budaya Indonesia lazimnya sepakat bahwa kata 'kebudayaan' berasal dari bahasa Sansekerta *buddhaya*. Kata *buddhaya* adalah bentuk jamak dari kata *buddhi* yang berarti 'budi daya' yang berarti 'daya dari budi' sehingga dibedakan antara 'budaya' yang berarti 'daya dari budi' yang berupa cipta, rasa dan karsa, dengan 'kebudayaan' yang berarti hasil dari cipta, rasa dan karsa ma-

nusia (Koentjaraningrat, 1980; Sulaiman, 1995: 12), sehingga secara luas dapat diambil pengertian bahwa kebudayaan adalah segala hal yang dihasilkan oleh manusia sebagai makhluk Tuhan yang berakal.

Jikalau dilihat dari wujud hasil kebudayaan manusia, maka dapat berupa suatu kompleks gagasan, ide-ide, dan pikiran manusia, yang dalam hal ini bersifat abstrak. Hasil kebudayaan manusia ini merupakan suatu nilai, yang hanya dapat dipahami, dihayati dan dimengerti oleh manusia. Misalnya pengetahuan, ideologi, etika, estetika (keindahan), hasil pikiran manusia (seperti logika, matematika, aritmetika, geometrika), norma, kaidah dan lain sebagainya. Dalam hubungannya dengan nilai-nilai agama, kebudayaan yang berupa nilai ini juga berasal dari nilai-nilai keagamaan, karena agama merupakan pandangan hidup manusia dan merupakan suatu pedoman hidup manusia. Dalam pengertian inilah maka dalam Pancasila selain terdapat nilai kemanusiaan juga terdapat nilai keagamaan.

Selain itu wujud kebudayaan manusia yang bersifat kongkret yaitu berupa aktivitas manusia dalam masyarakat, saling berinteraksi, sehingga terwujudlah suatu sistem sosial. Manusia adalah makhluk sosial selain sebagai individu, oleh karena itu ia senantiasa, membutuhkan orang lain dalam masyarakat. Sistem sosial ini tidak dapat dilepaskan dengan tatanan nilai sebagai suatu dasar dan pedoman. Oleh karena itu pola-pola aktivitas manusia ditentu-

kan oleh tata nilai yang merupakan hasil budaya abstrak manusia. Jikalau suatu tatanan sosial yang bersumber pada suatu sistem nilai dan sistem nilai itu bersumber pada nilai-nilai agama, maka suatu keniscayaan bahwa dalam suatu sistem masyarakat, suatu fenomena sosial budaya akan terkandung di dalamnya suatu nilai keagamaan, nilai kemanusiaan dan nilai kebersamaan.

Wujud budaya kongkrit lainnya adalah bentuk-bentuk budaya fisik yang dihasilkan oleh manusia. Wujud budaya ini juga sering disebut sebagai benda-benda budaya. Dalam kehidupan manusia sebagai makhluk yang berbudaya senantiasa berinteraksi dengan manusia lain dalam masyarakat. Dalam hubungan ini manusia senantiasa membutuhkan sarana fisik untuk mencapai tujuannya. Benda-benda budaya tersebut baik berupa sarana atau alat-alat dalam kehidupan masyarakat, maupun sebagai hasil ekspresi dan kreasi manusia. Benda-benda budaya ini baik berupa benda-benda bergerak, seperti kendaraan, mesin, serta hasil teknologi lainnya maupun benda-benda yang tidak bergerak seperti, bangunan, tempat ibadah, sarana ibadah, pakaian, candi, gapura, simbol, mata uang dan lain sebagainya.

Hasil budaya manusia yang berupa benda-benda budaya atau budaya fisik ini senantiasa bersumber pada kebudayaan manusia yang berupa sistem nilai, yang merupakan pedoman dan pandangan hidup suatu masyarakat. Jikalau nilai-nilai tersebut sebagian besar berasal dari

nilai-nilai keagamaan, maka sudah dapat dipastikan bahwa dalam karya budaya yang berupa benda-benda budaya tersebut seantiasa terkandung nilai-nilai keagamaan, nilai kemanusiaan dan nilai kebersamaan. Misalnya bangunan, tempat ibadah, gapura atau menara, peninggalan bertulis, karya pustaka, karya seni, bahasa, pakaian serta benda budaya lainnya (Kaelan, 2014)

Rumusan yang lebih fungsional mengatakan bahwa kebudayaan adalah “segala hasil kreativitas, cipta, rasa dan karsa dalam hidup manusia. Hal ini merupakan suatu hasil kreasi, penciptaan, perencanaan dalam upaya manusia mengadaptasikan dan merealisasikan seluruh aktivitasnya dalam masyarakat dalam interaksinya dengan dirinya, manusia lain, pada lingkungan fisik, sosial, dan ide”. Rencana atau strategi untuk menghadapi lingkungan fisik mencakup sistem produksi pangan, dan semua teknologi, pengetahuan serta ketrampilan. Adaptasi sosial mencakup: sistem politik, sistem kekeluargaan dan hukum sebagai strategi untuk berhubungan dengan sesama. Lingkungan ide menunjuk pada pengetahuan, seni, ilmu, filsafat dan agama. Keseluruhannya merupakan suatu sistem yang terintegrasi.

#### L. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI KENEGARAAN

Negara modern yang melakukan pembaharuan dalam menegakkan demokrasi niscaya mengembangkan prinsip konstitusionalisme.

Menurut Friederich, negara modern yang melakukan proses pembaharuan demokrasi, prinsip konstitusionalisme adalah yang sangat efektif, terutama dalam rangka mengatur dan membatasi pemerintahan negara melalui undang-undang. Basis pokok adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat, mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara (Assiddiqie, 2005: 25). Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Dalam hubungan ini sekali lagi kata kuncinya adalah *consensus* atau *general agreement*.

Bagi bangsa Indonesia *consensus* itu terjadi tatkala disepakatinya Piagam Jakarta (Endang S. Anshori). Jika kesepakatan itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya akan terjadi suatu perang sipil (*civil war*), atau dapat juga suatu revolusi. Hal ini misalnya pernah terjadi pada tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu revolusi Perancis tahun 1789, di Amerika pada tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917, (Andrews, 1968: 12), adapun di Indonesia terjadi pada tahun 1965 dan 1998 yaitu gerakan reformasi (Assiddiqie, 2005: 25).

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme negara modern pada proses reformasi untuk mewujudkan demokrasi, pada umumnya bersandar pada tiga ele-

men kesepakatan (*consensus*), yaitu: (1) Kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*). (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). (Andrews, 1968: 12).

*Kesepakatan pertama*, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya memungkinkan untuk mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup ditengah-tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, dalam kesepakatan untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai filsafat kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara), yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara (Assiddiqie, 2005: 26).

Bagi bangsa dan negara Indonesia, dasar filsafat dalam kehidupan bersama itu adalah Pancasila. Pancasila sebagai *core philosophy* negara Indonesia, sehingga konsekuensinya merupakan esensi *staatsfundamentalnorm* bagi reformasi konstitusionalisme.

Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam filsafat negara tersebut, sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan cita-cita negara, baik dalam arti tujuan prinsip konstitusionalisme sebagai suatu negara hukum formal, maupun empat cita-cita kenegaraan yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan (meningkatkan) kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

*Kesepakatan kedua*, adalah suatu kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan kedua ini juga bersifat dasariah, karena menyangkut dasar-dasar dalam kehidupan penyelenggaraan negara. Hal ini akan memberikan landasan bahwa dalam segala hal yang dilakukan dalam penyelenggaraan negara, haruslah didasarkan pada prinsip *rule of the game*, yang ditentukan secara bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk prinsip ini adalah *the rule of law* (Dicey, 1971). Dalam hubungan ini hukum dipandang sebagai suatu kesatuan yang sistematis, yang di puncaknya terdapat suatu pengertian mengenai hukum dasar, baik dalam arti naskah tertulis atau Undang-Undang Dasar, maupun tidak tertulis atau *convensi*. Dalam pengertian inilah maka dikenal istilah *constitutional state* yang merupakan salah satu ciri negara demokrasi modern (Muhtaj, 2005: 24).

*Kesepakatan ketiga*, adalah berkenaan dengan (1) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (2) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (3) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itulah maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Oleh karena itu bagi negara Indonesia akhir-akhir ini muncul usulan untuk melakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang kelima, karena hampir tiga belas tahun hasil amandemen tersebut direalisasikan tidak mendatangkan kesejahteraan secara memadai.

Konsensus bangsa tersebut diawali dengan dirintisnya kesepakatan mendirikan suatu bangsa yaitu sejak dilakukannya Sumpah Pemuda tahun 1928. Kemudian setelah perjuangan pergerakan bangsa Indonesia mencapai kulminasinya, maka dilakukanlah suatu consensus dalam Sidang BPUPK pertama dan kedua, yang kemudian dilanjutkan dengan Sidang PPKI, dan dalam sidang tersebut consensus bangsa tersebut mendapatkan legitimasi yuridis. Dalam

perspektif yang demikian maka berdasarkan realitas objektif bangsa Indonesia mengakui dan mendasarkan pada *core values* kehidupan kenegaraan dan kebangsaan pada filosofi bangsa dan negara yaitu Pancasila. Dalam pengertian inilah maka filosofi bangsa tersebut sekaligus merupakan suatu dasar kebenaran dan dasar cita-cita dalam hidup bersama, dan secara umum disebut sebagai ideologi. Jadi ideologi bangsa dan Negara Indonesia secara kausalitas dirumuskan dan dikembangkan dengan mendasarkan kausa materialis yang ada dalam kehidupan adat-istiadat, sosial-budaya, serta kehidupan keagamaan.

Namun demikian kesepakatan untuk mewujudkan suatu bangsa dan negara tersebut bagi bangsa Indonesia terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama, melalui suatu proses sejarah. Setiap bangsa di dunia termasuk bangsa Indonesia senantiasa memiliki suatu cita-cita serta pandangan hidup yang merupakan suatu basis nilai dalam setiap pemecahan masalah yang dihadapi oleh bangsa tersebut. Bangsa yang hidup dalam suatu kawasan negara bukan terjadi secara kebetulan melainkan melalui suatu perkembangan kausalitas, dan hal ini menurut Ernest Renan dan Hans Khons sebagai suatu proses sejarah terbentuknya suatu bangsa, sehingga unsur kesatuan atau nasionalisme suatu bangsa ditentukan juga oleh sejarah terbentuknya bangsa tersebut.

*Secara historis Ideologi Pancasila* adalah merupakan suatu Pandangan Hidup bangsa, yang nilai-nilainya

sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Bangsa Indonesia secara historis ditakdirkan oleh Tuhan YME, berkembang melalui suatu proses dan menemukan bentuknya sebagai suatu bangsa dengan jati-dirinya sendiri. Menurut M. Yamin bahwa berdirinya negara kebangsaan Indonesia terbentuk melalui tiga tahap yaitu: pertama, zaman Sriwijaya di bawah wangsa Syailendra (sejak 600) yang bercirikan kedatuan, kedua negara kebangsaan zaman Majapahit (1293-1525) yang bercirikan keprabuan. Kedua fase kebangsaan Indonesia itu diistilahkan Yamin dengan kebangsaan Indonesia lama. Kemudian ketiga, negara kebangsaan modern, yaitu negara Indonesia yang merdeka (sekarang negara Proklamasi 17 Agustus 1945), (Sekretariat Negara RI, 1995: 11).

*Secara kultural* dasar-dasar pemikiran tentang ideologi Pancasila dan nilai-nilai Pancasila berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara (Notonagoro, 1975). Adapun dalam proses pendirian negara, dengan diilhami pandangan-pandangan dunia tentang kenegaraan disintesis secara eklektis sehingga merupakan suatu local genius dan sekaligus sebagai suatu *local wisdom* bangsa Indonesia.

Nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fragmentaris dalam kebudayaan bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara baik

pada abad kedua puluh maupun sebelumnya, di mana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan berakulturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini kemudian dikembangkan dan secara yuridis disyahkan sebagai suatu dasar negara, dan secara verbal tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Poespowardoyo, 1989: 5). Dalam hubungan seperti inilah maka Pancasila yang *causa materialis*nya bersumber pada nilai-nilai budaya bangsa ini, meminjam istilah tokoh antropologi dunia disebut sebagai *National Character*. Selanjutnya Linton lebih condong dengan istilah *Peoples Character*, atau dalam suatu negara populer disebut sebagai *National Identity* (Kroeber, 1954; Ismaun, 1981: 7).

Nilai-nilai kebudayaan dan nilai religius yang telah ada pada bangsa Indonesia, kemudian dibahas dan dirumuskan oleh *the founding fathers* bangsa Indonesia, yang kemudian disepakati dalam suatu konsensus sebagai dasar hidup bersama dalam suatu negara Indonesia. Menurut Notonagoro nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan suatu sebab bahan (*causa materialis*), adapun BPUPK kemudian juga PPKI adalah sebagai lembaga yang membentuk negara, yang juga dengan sendirinya yang menentukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia, disebut sebab bentuk (*causa formalis*) (Notonagoro, 1975). Dalam hubungan inilah menurut Andrews (1968: 12), bahwa tegaknya

suatu negara modern harus dilandasi oleh suatu konsensus yang tertuang dalam suatu cita-cita serta tujuan bersama dalam suatu landasan filosofis, *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*.

Dalam proses perumusan tentang cita-cita bersama yaitu dasar filosofi negara Indonesia, diawali dengan dibentuknya BPUPK dan pada awalnya tercapai suatu konsensus yang disebut dengan Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945, yang dikenal dalam sejarah rumusan sila pertamanya berbunyi, 'Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya'. Kemudian pada sidang PPKI 18 Agustus dilakukan suatu kesepakatan lagi, sehingga menjadi Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan fakta sejarah tersebut, maka Pancasila ditetapkan sebagai dasar negara merupakan suatu hasil *philosophical consensus* (konsensus filsafat), karena membahas dan menyepakati suatu dasar filsafat negara, dan *political consensus* (konsensus politik).

#### **M. Pancasila sebagai dasar Filsafat Negara Indonesia**

Bangsa Indonesia telah menentukan suatu pilihan melalui *The Founding Fathers* bangsa Indonesia, bahwa dalam hidup kenegaraan dan kebangsaan mengangkat dan merumuskan *core philosophy* bangsa Indonesia Pancasila sebagai dasar filsafat negara

yang secara yuridis tercantum dalam tertib hukum Indonesia, yaitu dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu nilai-nilai Pancasila adalah sebagai sumber nilai dalam realisasi normatif dan praksis dalam kehidupan kenegaraan dan kebangsaan. Dalam pengertian seperti ini nilai-nilai Pancasila merupakan *das sollen* bagi bangsa Indonesia, sehingga seluruh derivasi normatif dan praksis berbasis pada nilai-nilai Pancasila (Kaelan, 2007: 10). Dalam kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia, pada hakikatnya merupakan suatu dasar dan asas kerokhaniaan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara termasuk dalam penyusunan tertib hukum Indonesia. Maka kedudukan Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai sumber tertib hukum Indonesia, dalam pengertian sumber peraturan perundang-undangan Indonesia.

Berdasarkan penjelasan tentang isi Pembukaan UUD 1945, yang termuat dalam Berita Republik Indonesia tahun II No. 7, dijelaskan bahwa "...Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terkandung Pokok-pokok Pikiran, yang meliputi suasana kebatinan dari UUD Negara Indonesia, serta mewujudkan suatu Cita-cita Hukum, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) maupun hukum dasar yang tidak tertulis (konvensi). Adapun Pokok-pokok Pikiran tersebut dijabarkan (dikongkritisasikan) dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam pengertian ini maka dapat disimpulkan bahwa Pembukaan UUD 1945

adalah sebagai sumber hukum positif Indonesia.

Sebagaimana isi yang terkandung dalam penjelasan resmi Pembukaan UUD 1945, maka konsekuensinya nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 selanjutnya harus dikongkritisasikan ke dalam pasal-pasal UUD 1945 atau *verfassungsnorm* dan selanjutnya dalam realisasinya kemudian dijabarkan dalam peraturan-peraturan hukum positif di bawahnya, seperti Ketetapan MPR atau *grundgesetznorm*, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang lainnya atau *gesetznorm*.

Berdasarkan pembahasan tersebut maka sebenarnya nilai-nilai Pancasila pada hakikatnya merupakan suatu realitas objektif yang ada pada bangsa Indonesia sebagai suatu aksidensia, yaitu suatu sifat, nilai-nilai, ciri khas yang secara objektif ada pada bangsa Indonesia. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jikalau Soekarno menegaskan bahwa nilai-nilai Pancasila merupakan suatu *weltanschauung* bangsa Indonesia. Dalam hubungan ini bagi bangsa Indonesia bahwa Pancasila ditentukan sebagai suatu dasar filsafat dalam kehidupan bersama dalam suatu negara Kesatuan Republik Indonesia, bukanlah sekedar merupakan suatu preferensi, melainkan suatu realias objektif. Konstelasi bangsa dan negara Indonesia yang secara geopolitik, terdiri atas beribu-ribu pulau, berbagai macam suku, ras, budaya dan agama, meng-

haruskan bangsa Indonesia untuk hidup bersama, dalam suatu negara dalam segala perbedaan dan keanekaragaman (Bhinneka Tunggal Ika). Rumusan Pancasila yang telah disepakati oleh para *founding fathers* bangsa Indonesia, secara objektif dikagumi oleh seorang ahli tentang Indonesia, dari Cornell University USA, George Mc Turner Kahin. Dalam bukunya *Nationalism and Revolution*, Kahin menyebut bahwa rumusan ideologi Pancasila diungkapkannya "*Pancasila is the best exposition of history I have ever seen*".

Berdasarkan deskripsi tentang bangsa dan negara Indonesia tersebut, maka Pancasila sebagai dasar negara, *Pilosofische Grondslag* bukan merupakan suatu preferensi, melainkan sudah merupakan suatu realitas objektif bangsa dan negara Indonesia, yang memiliki dasar legitimasi yuridis, filosofis, politis, historis dan kultural. Namun demikian dalam rangka menghadapi perkembangan zaman terutama dalam menghadapi globalisasi dalam hubungannya dengan dunia internasional, prinsip-prinsip dasar yang merupakan paradigma dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut menghadapi berbagai tantangan dan tekanan, bahkan tidak mengherankan bangsa Indonesia mengorbankan dasar filosofis negara dan bangsa sendiri demi kepentingan yang sifatnya pragmatis, hedonis dan sesaat.



**N. PANCASILA SEBAGAI STAATSFUNDAMENTAL-NORM MERUPAKAN SUMBER DAN DASAR BAGI ATURAN DASAR NEGARA (ATURAN POKOK NEGARA) (VERVASSUNG-NORM) YAITU PASAL-PASAL UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA.**

Dalam kedudukan Pancasila sebagai dasar negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, adalah merupakan suatu cita hukum (*Rechtsidee*), yang menguasai hukum dasar, baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar tidak tertulis. Menurut Rudolf Stammler (1856-1939), seorang filsuf hukum yang beraliran neo-Kantian, mengungkapkan bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan suatu keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai suatu bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Suatu cita hukum memberikan manfaat karena dengan cita hukum maka kita dapat menguji hukum positif yang berlaku, melalui cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif ke arah suatu keadilan bahkan dengan suatu sangsi (*zwangsversuch zum richtigen*). Oleh karena itu menurut Stammler, bahwa keadilan adalah mengarahkan hukum positif ke arah cita hukum. Dengan demikian tegas Stammler, suatu hukum yang adil (*rechtiges recht*) ialah hukum positif yang memiliki sifat

yang diarahkan oleh cita hukum, untuk mencapai cita-cita masyarakat (Attamimi, 1990: 68).

Dalam suatu pelaksanaan kenegaraan suatu piranti yang harus dipenuhi demi tercapainya hak dan kewajiban warga negara, maupun negara adalah perangkat hukum sebagai hasil derivasi dari dasar filsafat negara Pancasila. Dalam hubungan ini agar hukum dapat berfungsi dengan baik sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, maka hukum seharusnya senantiasa mampu menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika aspirasi masyarakat. Oleh karena itu hukum harus senantiasa diperbaharui, agar hukum bersifat aktual dinamis sesuai dengan keadaan serta kebutuhan masyarakat. Dalam hubungan ini Pancasila merupakan suatu sumber nilai bagi pembaharuan hukum yaitu sebagai suatu "cita hukum", yang menurut Notonagoro berkedudukan sebagai Staatsfundamentalnorm dalam negara Indonesia (Notonagoro, 1975). Istilah Staatsfundamentalnorm pertama kali dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya *Allegemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen* (1940). Menurut Nawiasky dalam teorinya yang dikenal dengan *Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*, dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tata hukum itu terdapat suatu norma dasar, atau norma yang tertinggi (*der oberste norm*), yang kedudukannya lebih tinggi dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dan berdasarkan norma dasar atau norma tertinggi inilah maka Undang-

Undang Dasar dibentuk. Sebenarnya pandangan Nawiasky ini bersumber dari gurunya Hans Kelsen, yang menurutnya diistilahkan dengan Grundnorm (Attamimi, 1990: 74).

*Staatsfundamentalnorm* atau *grundnorm* yang merupakan suatu cita hukum menurut Gustaf Radbruch (1878-1949), seorang ahli filsafat hukum mazhab Baden, memiliki fungsi regulatif dan fungsi konstitutif. Cita hukum memiliki fungsi 1) regulatif adalah berfungsi sebagai tolok ukur yaitu menguji apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak. Adapun fungsi 2) konstitutif, yaitu menentukan bahwa tanpa suatu cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya sebagai suatu hukum (Attamimi, 1990: 68). Sebagai suatu cita-cita hukum Pancasila dapat memenuhi fungsi konstitutif maupun fungsi regulatif. Dengan fungsi konstitutif Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri. Demikian juga dengan fungsi regulatif-nya Pancasila menentukan apakah suatu hukum positif itu sebagai produk yang adil atau tidak adil. Sebagai *Staatsfundamentalnorm* Pancasila merupakan pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertib hukum Indonesia termasuk Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 (Mahfud, 1999: 59).

Dalam filsafat hukum suatu sumber hukum meliputi dua macam pengertian, yaitu (1) sumber formal hukum, yaitu sumber hukum ditinjau dari bentuk dan tata cara penyusunan hukum yang mengikat terhadap ko-

munitasnya, dan (2) sumber material hukum, yaitu sumber hukum yang menentukan materi atau isi suatu norma hukum. Sumber material hukum ini dapat berupa nilai-nilai misalnya nilai kemanusiaan, nilai ketuhanan, nilai keadilan dan dapat pula berupa fakta yaitu realitas perkembangan masyarakat, dinamika aspirasi masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta budaya (Darmodiharjo, 1996: 206).

Pancasila yang di dalamnya terkandung nilai-nilai religius, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat, dan nilai religius merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Dalam hubungan ini kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum dalam arti yang mendasar, yang dari padanya dapat dijabarkan asas hukum (*rechtsbeginsel*), yaitu sesuatu yang pada instansi terakhir mendasari hukum (Zevenbergen, 1925: 151)(Soejadi, 1999: 29). Jadi realitas Pancasila sebagai Dasar Filsafat Negara Indonesia adalah merupakan suatu sistem nilai. Selanjutnya agar dapat direalisasikan harus dirumuskan dalam suatu asas dan dalam hal ini Pancasila sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, untuk selanjutnya dijabarkan dalam norma dasar yaitu UUD 1945, seterusnya untuk dijabarkan dalam norma Undang-Undang.

Pancasila yang di dalamnya terkandung nilai-nilai religius, nilai hukum moral, nilai hukum kodrat, dan nilai religius merupakan suatu sumber hukum material bagi hukum positif Indonesia. Dengan demikian

Pancasila menentukan isi dan bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tersusun secara hierarkhis. Dalam susunan yang hierarkhis ini Pancasila menjamin keserasian atau tiadanya kontradiksi di antara berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal. Hal ini mengandung suatu konsekuensi jikalau terjadi ketidakserasian atau pertentangan norma hukum yang satu dengan lainnya yang secara hierarkhis lebih tinggi, apalagi dengan Pancasila sebagai sumbernya, maka hal ini berarti jika terjadi ketidaksesuaian maka hal ini berarti terjadi suatu inkonstitusionalitas (*unconstitutionality*) dan ketidaklegalan (*illegality*), dan oleh karenanya maka norma hukum yang lebih rendah itu batal demi hukum (Mahfud, 1999: 59).

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, keseluruhan sistem norma hukum Negara Republik Indonesia secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang hierarkhis (berjenjang). Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia dalam tertib hukum Indonesia merupakan sumber karena berkedudukan sebagai norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*), yang berturut-turut kemudian *verfassungnorm* UUD 1945, *grundgesetznorm* atau Ketetapan MPR, serta *gesetznorm* atau Undang-Undang.

Pancasila yang merupakan esensi dari *staatsfundamentalnorm*, pada hakikatnya berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm* dalam sistem tertib hukum Indonesia. Konsekuensi

nsinya fungsi Pancasila merupakan sumber bagi pembentukan pasal-pasal dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan aturan yang ada dalam *verfassungnorm* atau Undang-Undang Dasar 1945, merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam *grundgesetznorm* atau Ketetapan MPR dan juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan *gesetznorm* atau Undang-Undang (Indrati, 2007: 65).

### **Derivasi Ideologi Pancasila dalam Norma Hukum dan Kenegaraan antara (*Das Sein dan Das Sollen*)**

Jikalau dilakukan analisis hubungan antara Pancasila sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* dengan pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nampak tidak koheren dan tidak konsisten. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan sebagai berikut:

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan”.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha

Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Penjabaran dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Hal ini sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea yang I dan IV.

Namun dalam penjabaran pada pasal-pasal yang lain misalnya dengan pasal 18 pasal 18A dan 18B tentang Pemerintahan Daerah, Nampak bersifat liberal dan nilai yang dijabar-

kan bukan Negara kesatuan melainkan prinsip federal yang bersumber pada filsafat liberal. Hal itu nampak dalam penjabaran pada Undang-Undang Otonomi Daerah No 32 dan No. 33 tahun 2004.

Demikian juga dengan pasal 22C dan Pasal 22D tentang DPD yang tidak mendasarkan pada asas persatuan dan kebhinekaan. Negara Persatuan Indonesia unsur-unsurnya terdiri atas semua unsur yang membentuk negara dan bangsa Indonesia.

Ayat (2) Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Dalam hubungannya dengan sistem demokrasi di Indonesia, hasil amandemen ayat (2) ini sangat sentral dan berdasarkan logika bahasa ayat (2) ini tidak koheren dengan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, yang merupakan *staatsfundamentalnorm*. Dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV disebutkan bahwa "... Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang Berkedaulatan Rakyat.....". Berdasarkan sistem demokrasi hasil amandemen kekuasaan eksekutif dilaksanakan berdasar Pasal 4 sd 17, legislatif Pasal 19 sd 22. Hal ini menunjukkan bahwa representasi kekuasaan rakyat hanya berhenti pada Presiden, DPR dan DPD. Karena MPR yang dahulu merupakan representasi kekuasaan dan kedaulatan rakyat sudah dihapuskan, dan selama ini dalam praktek kenegaraan MPR secara praksis hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden saja. Bahkan jika dianalisis kedaulatan rakyat hanya berhenti

pada DPR, karena berdasar Pasal 7B DPR dapat mengajukan pemberhentian Presiden kepada MPR melalui MK, sedangkan dalam hubungan ini kekuasaan DPD terbatas dalam hubungan dengan kekuasaan daerah, lalu secara konstiusional sulit dipertanggungjawabkan untuk ikut dalam penentuan pemberhentian Presiden.

Jikalau kedaulatan rakyat berhenti pada Presiden, dan DPR, maka tujuan Negara tentang kesejahteraan sebagaimana terkandung dalam Pembukaan Alinea IV dan Sila Kelima, mustahil akan tewujud. Bahkan sebaliknya sebenarnya kekayaan Negara untuk kesejahteraan namun justru hanya untuk realisasi demokrasi. Fakta menunjukkan penerapan selama 12 tahun ini menghasilkan penguasa-penguasa dan elit politik yang oligarki.

Pasal 22E tentang Pemilihan Umum juga Nampak berprinsip liberalisme-individualisme, karena semua dilaksanakan secara langsung berdasarkan pada prinsip matematis

tanpa memberi ruang bagi elemen-elemen, kelompok golongan, etnis kecil dalam negara dengan musyawarah untuk mufakat.

Pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial ini, ini Nampak sebagai pasal yang menipu rakyat, karena ayat (1), (2), (3) dikunci oleh ayat (4) yang intinya demokrasi ekonomi dan dalam prakteknya diterapkan ekonomi liberal. Jadi pasal 33 ini tidak koheren dengan Pembukaan UUD 1945, Pancasila dan Pasal 1 UUD 1945.

Terdapat kewenangan yang kontradiktif menyangkut kewenangan-kekuasaan Mahkamah konstitusi Pasal 24C, ayat (1) bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusanya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar....". Adapun Pasal 37 Undang-Undang Dasar saja yang memuat ketentuan itu, dan merupakan norma dasar dapat diubah.

## Daftar Pustaka

- Abdoelgani Ruslan, 1998, *Pancasila dan Reformasi. Makalah Seminar Nasional KAGAMA*, 8 Juli 1998 di Yogyakarta
- Andrews, W.G., 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, Van Nostrand Company, New Jersey.
- Asshiddiqie, J., 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, J., 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Kons-titusi Press, Jakarta.
- Attamimi, A Hamid S., 1991, "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia", dalam Oetoyo Oesman dan Alfian, *Pancasila sebagai Ideologi*, BP 7 Pusat, Jakarta.
- Ayatrohaedi, 1986, *Kepribadian Budaya Bangsa: Local Genius*, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Barker, Ernest, 1967, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Bahmueller, C.F. 1996, *Principles and Practies of Education for Democratic Citizenship: International Perspectives and Projects*, Eric Adjunct Clearinghouse for International Civic Education, USA.
- Besar Abdulkadir, 1995, dalam, *Cita Negara Persatuan Indonesia*, BP-7 Pusat, Jakarta.
- Berkes, Niyazi, 1964, *The Development of Secularism in Turkey*, Mc. Gill University Press.
- Budiardjo Miriam, 1983, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Chaidar, Al, 1998, *Reformasi Prematur: Jawaban Islam Terhadap Reformasi Total*, Darul Falah, Jakarta.
- Darmodihardjo Dardji, 1996, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fakultas Filsafat Universitas Gadjah Mada Bekerjasama dengan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional, 1993, *Konsep Bangsa Indonesia tentang Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila*, Yogyakarta.
- Feith, Herbert, 1962, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Itchaca, N.Y.
- Flechtheim, Ossip K., 1952, *Fundamentals of Political Science*, Ronald Press Co., New York.
- Ghazali Abd. Moqsith, 2009, *Argumen Pluralisme Agama*, Kata Kita, Jakarta.
- Hardiman, F. Budi, 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jugen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hendropriyono, AM., 2009, *Terorisme Dalam kajian Filsafat Analitis: Relevansinya Dengan Ketahanan Nasional*, Disertasi pada Program Pascasarjana Ilmu

Filsafat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Hendropriyono, A.M., 2007, *Nation State di Masa Teror*, Penerbit Rumah Kata, Semarang.

Huntington, S.P., 1991, "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, Vol.2, Spring, Hlm. 12.

Ihza Mahendra Yusril, 1999, *Ideologi dan Negara*, dalam Gazali, "Yusril Ihza Mahendra Tokoh Intelektual Muda", Rajawali, Jakarta.

Imarah, Muhammad, 1988, *Al Islam wa Uslul al-Hukm Li Ali Abd al-Raziq*, edisi ke 2, al-Mu'assasah al-Arabiyah li al-Dirasat wa al-Nashr, Beirut.

Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Ismaun, 1983, *Tinjauan Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*, C.V. Carya Remaja.

Ismaun, 1975, *Pembahasan Pancasila Sebagai Kepribadian Bangsa Indonesia* CV. Yulianti, Bandung.

Kaelan, 1995, "Hakikat Sila-sila Pancasila", Dalam *Ensiklopedi Pancasila* Pariata Westra (Ed), Penerbit BPA, Yogyakarta.

Kaelan, 1996, *Filsafat Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.

Kaelan, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta.

Kaelan, 2007, *Kesesatan Epistemologis di Era Reformasi dan Revitalisasi Nation State*, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Filsafat*, Diucapkan di Depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Tanggal 10 Juli 2007, di Yogyakarta.

Kaelan, 2009, "Relasi Negara dan Agama dalam Perspektif Pancasila" *Prosiding Kongres Pancasila I 31 Mei-1 Juni 2009* di Yogyakarta, *Pancasila Dalam Berbagai Perspektif*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Nasional dan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, di Yogyakarta.

Kaelan, 2012, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.

Kaelan, 2012, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Ber-negara*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.

Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.

Kaelan, 2014, *The Philosophy of Pancasila*, Paradigma Press, Yogyakarta.

Kaelan, 2015, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.

Kahin, George McT., 1970, *Nasionalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca and London.

Khurshid, Ahmad, 1990, *Islamic Law and Constitution*, Islamic Publication, Lahore.

Kian Gie, Kwik, 2008, "Terjajahnya Kembali Indonesia sejak 1967", dalam Eddi Elison, *Refleksi Seabad Kebangkitan Nasional*, Dewan Harian Nasional, Jakarta.

Kusuma Erwin dan Khairul, 2008, *Pancasila dan Islam*, Baur Publishing,

Jakarta.

Kusuma, RM, A.B., 2009, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Koentjaraningrat, 1980, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Penerbit Aksara baru, Jakarta.

Koentjaraningrat, 1987, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.

Mahfud. M.D., 1999. "Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum", Dalam Jurnal Filsafat Pancasila Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Mage Ruslan Ismail, 2013, *Berpolitik dengan Biaya Murah; Solusi Mencegah Politisi Korupsi*, Penerbit, Thafa Media, Yogyakarta.

McIver, R.M., 1966, *The Modern State*, Oxford Paperbacks, Oxford.

Naisbitt, J., 1994, *Global Paradox*, William Morrow and Company, Inc., New York.

Notonagoro, 1975, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pantjuran Tujuh, Jakarta.

Notonagoro, 1980, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*. Cet. 9, Pantjuran Tujuh, Jakarta.

Notonagoro, 1975, *Pemboekaan Oendang-Oendang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*, Pidato Pada Dies Natalis 11, Universitas Airlangga, Surabaya.

Notonagoro, 1971, *Pengertian Dasar Bagi Pedoman Implementasi Pancasila Untuk ABRI*. Departemen Pertahanan Dan Keamanan, Jakarta.

Notonagoro, tanpa tahun, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Fakultas Filsafat, Yogyakarta.

Pariata Westra (Ed), 1995, *Ensiklopedi Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*, Penerbit BPA & Majelis Permusyawaratan Rakyat, Yogyakarta.

Peursen, C.A., Van, 1985, *Susunan Ilmu Pengetahuan*, P.T. Gramedia, Jakarta.

Poespowardojo, Soeryanto, 1989, *Filsafat Pancasila*, Gramedia, Jakarta.

Poespowardojo, Soeryanto, 1992, 'Pancasila sebagai Ideologi Ditinjau dari Segi Pandangan Hidup Bersama', dalam Pancasila sebagai Ideologi', BP-7 Pusat, Jakarta.

Poespowardoyo, Soeryanto, dalam Ayatrohaedi, 1986, *Kepribadian Budaya Bangsa: Local Genius*, Pustaka Jaya, Jakarta.

Pranarka, 1985, *Kesinambungan, Penataan dan Ideologi*, Analisa 1985-9, CSIS, Jakarta.

Rachaman, Fazlur, 2000, *Islam*, Penerbit Pustaka, Bandung.

Ricour, Paul. 1974. *The Conflict of Interpretation*. Northwestern University Press, Evanston.

Roem, Mohammad, dan Agus Salim, 1977, *Ketuhanan Yang Maha Esa dan Lahirnya Pancasila*, Bulan Bintang, Jakarta.



Sastrapratedja, M., 1992, '*Pancasila Sebagai Ideologi dalam Kehidupan Budaya*' dalam *Oetoyo Oesman*, BP7 Pusat, 1992, *Pannacasila Sebagai Ideologi*, BP7 Pusat, Jakarta.

Sekretaris Negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*, Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Jakarta.

Soejadi, 1999, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia*, Lukman Offset, Yogyakarta.

Soemantri M., Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, PT., Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sulaiman, Munandar, 1995, *Ilmu Budaya Dasar*, PT. Eresco, Bandung.

Sutrisno, Slamet, 2006, *Filsafat dan Ideologi Pancasila*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Sumargono Suyono, Tanpa Tahun, *Ideologi Pancasila Sebagai Penjelmaan Filsafat Pancasila Dan Pelaksanaannya Dalam Masyarakat Kita Dewasa Ini*. Suatu Makalah Seminar Di Fakultas Filsafat UGM.

Thalib, Muhammad dan Irfan S. Awwas (ed.), 1999, *Doktrin Zionisme dan Ideologi Pancasila: Menguak Tabir Pemikiran Founding Fathers Republik Indonesia*, Wihdah Press, Yogyakarta.

Thompson John B., 1984, *Studies in The Theory of The Ideology*, University of California Press, California.

Wibisono Siswomihardjo Koento, 1985, *Ilmu Filsafat Dan Aktualisasinya dalam Pembangunan Nasional, Suatu Tinjauan dari Sudut Tradisi Pemikiran Barat*, Pidato Pengukuhan Ja-batan Guru Besar Filsafat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Wibisono Siswomihardjo, 1989, *Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka*, Makalah Pada Lokakarya Dosen-Dosen Pancasila Di PTN Dan PTS Se kopertis Wilayah V, Yogyakarta.

Winataputra, U.S., 2005, *Demokrasi Indonesia*, Makalah disampaikan pada Kursus Calon Dosen-dosen Pendidikan Ke-warganegaraan di Perguruan Tinggi se-Indonesia, Ja-karta.

Wittgenstein, Ludwig. 1983. *Philosophical Investigations*. Translated by G.E.M. Anscombe, Basil Blackwell, Oxford.

Yamin Muhammad, 1971, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Indonesia, Vol. II dan III, Siguntang, Jakarta.

Yuhana Abdy, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung.

Zevenbergen, Willem, 1925, *Formeele Encyclopedia der Rechtswetenschap*, Gebb, Belinfante, Gravenhage.



# PANCASILA SEBAGAI PHILOSOPHISCHE GRONDSLAG DAN IDEOLOGI PEMERSATU BANGSA

... ————— ...

*Oleh :*  
**Sudjito**

## Abstraksi

Masyarakat Timor umumnya, dan masyarakat Kupang khususnya adalah masyarakat yang gandrung kepada Pancasila. Dalam konteks kehidupan bernegara, pengakuan terhadap kebhinnekaan wajib diiringi penghormatan terhadap tradisi, kosmologi dan nilai-nilai komunitas yang berbeda-beda. Perbedaan mesti diletakkan dalam keutuhan dan persatuan sebagai bangsa Indonesia.

Kesetiaan kepada Pancasila dapat dibuktikan dengan perbuatan memerdekakan, membahagiakan, mensejahterakan setiap pribadi maupun masyarakat dalam bingkai wawasan kebangsaan, dalam naungan ridha Tuhan Yang Maha Esa.

Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh, ber-Pancasila kita ampuh. Pertemuan, diskusi, dialog, dan musyawarah merupakan sarana untuk memberikan kontribusi pemikiran konstruktif demi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia.

Kata Kunci: *Pancasila, Philosophische Grondslag, Pemersatu Bangsa*

---

<sup>1)</sup> Makalah disampaikan pada Diskusi Publik bertema “*Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Ideologi Pemersatu Bangsa*”, di Kupang, 8 September 2014.

<sup>2)</sup> Kepala Pusat Studi Pancasila UGM

## A. PENDAHULUAN

Saya sungguh bergembira pada hari ini berada di Kupang. Selama ini saya mengenal Kupang dari kejauhan, melalui penuturan para guru, teman, sahabat ataupun membaca berbagai buku, majalah, dan catatan lain. Pengenalan saya dari kejauhan itu ternyata hanya cukup untuk menghubungkan persaudaraan secara lahiriah, bahwa Kupang merupakan bagian dari tanah air Indonesia, bagian dari wilayah negara Indonesia yang kita cintai dan miliki bersama. Kali ini, saya mendapatkan kesempatan menambah kualitas tali persaudaraan dengan masyarakat Kupang, melalui kontak langsung, interaksi dan komunikasi dalam acara yang cukup istimewa yakni diskusi publik bertema “Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Ideologi Pemersatu Bangsa”.

Sudah tentu, dengan bertemu, berdialog, tanya jawab, diskusi seperti ini, kita dapat saling berbagi ilmu dan pengetahuan tentang Pancasila, baik yang selama ini telah kita pelajari atau kita peroleh dari bangku sekolah, ataupun melalui pengalaman dalam kehidupan keseharian kita masing-masing. Tukar kawruh demikian ini penting, agar kesalah-pahaman - bila ada - dapat ditemukan titik kebenarannya, dan lebih dari itu, kita dapat menambah dan memperluas ilmu dan pengetahuan tentang Pancasila yang telah kita miliki itu. Jalinan persaudaraan kita pun semakin erat, semakin akrab, bukan hanya lahiriah, tetapi lahir-batin.

Perlu disampaikan bahwa dalam

pemahaman saya, ilmu dan pengetahuan tentang Pancasila itu tidak boleh mandeg, berhenti, final, seolah-olah sudah rampung semuanya, dan kemudian kebenarannya dianggap berlaku umum, universal untuk semua orang, tanpa terpengaruh perubahan waktu, zaman, situasi dan kondisi masing-masing. Tidak demikian. Ilmu dan pengetahuan tentang Pancasila itu terus berkembang secara dinamis, seiring-sejalan dengan perkembangan kehidupan manusianya. Kapan pun dan dimana pun serta bagi siapapun, Pancasila itu, relevan untuk dijadikan *way of life*, pandangan hidup, bila diaktualisasikan dalam kehidupan masing-masing. Dengan mengaktualisasikan Pancasila, kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, akan semakin kokoh, kuat, dan maju.

Di bagian belakang dari makalah ini, nanti akan saya kemukakan, betapa pentingnya Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* maupun dan Ideologi Pemersatu Bangsa. Para pakar telah membicarakan hal ini secara sungguh-sungguh dalam beberapa pertemuan yang disebut sebagai *Focus Group Discussion (FGD)*. Saya perlu menyampaikan dan menyebarkan hasil FGD tersebut kepada masyarakat Kupang dan masyarakat lainnya.

## B. MENGENAL KUPANG DARI DEKAT

Untuk mengawali diskusi kali ini, perkenalkan saya terlebih dulu mengenal lebih dekat mengenai Ku-

pang, dari perspektif sejarah. Pengetahuan tentang sejarah Kupang ini, saya peroleh dari sebuah sumber: "Koepang Tempo Doeloe, Pengarang: Drs. Ishak Arries Luitnan". Dari sumber itu dikabarkan bahwa legenda Koepang bukanlah sebuah cerita fantasi atau dongeng pengantar tidur yang biasa dilakukan untuk anak-anak kecil di kampung. Akan tetapi koepang tempo doeloe adalah sebuah legenda bermakna sejarah karena peristiwa-peristiwa yang dialami penduduk pemula disuatu lokasi negeri yang sepi diliputi hutan belukar adalah sebuah peristiwa sejarah yang berproses dari masa ke masa sampai terbentuknya nama koepang. Negeri yang sepi tersebut, awalnya hanya terdapat dua kampung tradisional yaitu kampung Kaisalun dan kampung Bani Baun. Kedua kampung itu dihuni oleh sekelompok orang bersama pemimpin adatnya yang mengaku sebagai suku bangsa helong yang datang dari negeri seberang laut. Kata Helong berasal dari dua suku kata, kata He yang berarti "Jual" dan kata Lo yang berarti "Tidak". Jika digabung berarti Tidak Jual. Pengertian umumnya yaitu pengorbanan atau rela berkorban. Falsalah hidup Helong dari leluhurnya, bersedia berkorban dan tidak rela diganggu oleh lingkungannya dan mereka akan berbalik membalas kalau sampai diganggu.

Saya sangat bangga, memiliki saudara di Kupang yang memiliki semangat juang tinggi, patriotis, rela berkorban itu.

Data lain menyebutkan bahwa Timor telah dihuni manusia sejak

13.500 tahun silam, oleh sekelompok kecil penduduk, hidup dari berburu dan mengumpulkan hasil hutan. Sekurang-kurangnya terdapat dua kelompok yang mendarat di pulau Timor yaitu kelompok etnik berbahasa Tetun, Dawan dan Buna mendarat di pantai selatan pulau Timor dan kelompok etnik berbahasa Helong mendarat di ujung Timur pulau Timor, daratan yang luas itu oleh para leluhur orang Helong menamakannya Nusa Timu. Terdapat tiga tempat yang sangat berkesan ketika para leluhur Helong menemukan Nusa Timu. Tempat itu dijadikan lambang abadi yakni: Bandar Tutuala (Tutufala) dan pulau La-Co (La-Kon). Di tempat tersebut terpatery motto: PENGORBANAN, PERMUSYAWARATAN, DAN PENGABDIAN. Motto ini menjadi falsafah hidup peninggalan nenek moyang orang Helong.

Bagi saya, data itu menjadi bukti bahwa masyarakat Timor sudah sangat lama, berabad-abad, mengenal dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila, khususnya permusyawaratan. Saya pun yakin, para founding fathers, ketika menggali nilai-nilai Pancasila dari bumi Nusantara, juga sangat memperhatikan motto yang menjadi falsafah hidup masyarakat Helong itu.

Dari sumber itu selanjutnya dikabarkan bahwa Kelompok Satu berjumlah sebelas kepala keluarga yaitu Nuh-Natun; Lai-Kait; Lai-Daat; Lai-Lopo; Siki-Timu; Lisi-Lena; Lisi-Laihulu; Kla-Peka; Lai Biti; Lai Nai Sono dan Lai-Nusa. Kelompok Satu dibawah pimpinan Lai-Kait. Ada saat

pelepasan kelompok karena jurusan atau route yang ditempuh berbeda maka oleh raja Helong dibuat acara pelepasan yang disebut "SAO" artinya melepas pergi atau berpisah. Tempat diadakan acara pelepasan berdekatan dengan sumber mata air, sehingga lokasi tersebut diberi nama "Ui-Sao"; Ui berarti air ; Sao berarti melepas pergi (berpisah). Penyebutan air menurut bahasa Helong yaitu Ui namun karna pengaruh bahasa Rote menjadi Oe sehingga nama tempat itu dikenal dengan nama Oesao. Kelompok satu berjalan lewat tanah datar arah matahari terbenam yakni dari Uisao tiba disuatu lokasi untuk mencari minum. Mereka membuat alat untuk minum dari daun lontar yang dinamakan "Sapat" atau "Hai", sehingga lokasi tersebut dinamakan Uisapat saat ini dikenal dengan Oesapa. Setelah melanjutkan perjalanan kelompok satu bertemu dengan anggota rombongan Lai-topan yang sudah lama tinggal menetap di kaisalun dan Buni Baun. Atau Buni Baun berarti terlindung (tersembunyi dan aman). Di lokasi ini dulu kala terdapat gua (liang). Lokasi Buni Baun berkembang menjadi kampung yang disebut Buin Baun. Saat ini kampung itu dikenal dengan nama Bonipoi.

Kelompok Dua berjumlah dua puluh empat kepala keluarga, yaitu Solini; Hlena Sabu; Putis-Lulut; Belis-Mau; Is-Mau; Lai-Silap; Buit-Lena; Lasi-Kodat; Tiu-Muli; Hlena-Mui; Lai-Bahas; Lai-Kuni; Buit-Bissi; Bis-Tolen; Koe-Slulat; Bilis-Tolen; Bi-Musuh; Bal-Mae; Bal-Somang dan Mes-Tuni. Kelompok ini dipimpin

langsung oleh Lissin-Bissing (Lissin Lai Lai Bissi). Menempuh daratan berbukit. Rombongan tersebut beristirahat sambil makan disebut "Ka", sedang bekal yang dibawa untuk dimakan selama perjalanan disebut "Biti", lokasi untuk makan bersama dekat dengan sumber air yang berlimpah yang ditandai dengan nama "Ui-Ka-Biti". Tempat itu sekarang dinamakan Oekabiti. Kemudian rombongan meneruskan perjalanan melalui kampung Batulesa, Uibatu, Tapa, Uitalu, dan Naioni. Dari Naioni rombongan tiba di kampung Petu (berasal dari kata "Pentu" artinya pantat kering). Di tempat tersebut suara yang diteriakan akan memantul kembali (*Echo*) dari sebuah batu yang disebut "Batu Fala" artinya batu bersuara, saat ini dikenal dengan nama Fatukoa dalam bahasa Timor, Fatukoa artinya Batu Berteriak.

Pada perjalanan selanjutnya Kelompok Satu bertemu dengan Kelompok Dua dikampung Liliba. Kampung ini diberi nama Liliba karena terdapat kali (sungai yang aliran airnya sangat deras, tidak ada jembatan sehingga anggota rombongan takut menyeberang). Kata "Li-li" adalah sebuah isyarat artinya takut-takut; "Ba" artinya air yang mengalir, dengan demikian "Liliba" diartikan Takut Menyeberang Banjir Air Kali yang deras. Ditempat itu Lissin lai Bissi memberikan tempat tinggal pada keluarga Lasikodat. Tempat itu ditunjuk mulai dari Uibatu sampai Pantai Tenau termasuk Bolok. Keluarga Nusnatun diberi tempat bernama Tuak Natun (Wilayah Bakunase - Batu Plat). Seba-

gai tanda peringatan atau kenangan bagi leluhur orang Helong maka pada masa pemerintahan Bupati Kupang W.CH. Oematan di kampung Bonipoi, disampaing Barat Gereja Katolik diberi nama jalan "Jalan Semau". Nama Buni Baun (Buin Baun) sangat populer bagi orang-orang Helong sehingga pada peristiwa adat sering dimunculkan syair-syair adat. Demikian pula orang-orang Helong dari Semau yang ingin datang ke Koepang, dikatakannya mau ke Buin Baun.

Berselang beberapa generasi Lissin Bissing (Lissin lai bissing) bermukim di Boni Baun. Periode berikutnya rombongan Lais-kodat (Lasi Kodat) menyusul, namun memilih tinggal diujung Tanjung (Lokasi Kantor Syah Bandar dan Mercusuar). Saat itu masyarakat memiliki dan mengakui tiga raja, yaitu Lain Kopan, Lissin Bissing dan Lais Kodat (Raja muda). Itulah yang menjadi cikal bakal lahirnya Kampung Kupang Tempo Doeloe. Dari kisah ini terungkap bahwa Lai Kopan adalah Raja Pertama. Tugas utamanya telah merintis payung koordinasi kehidupan kemasyarakatan, pemerintahan dan perdagangan tradisional serta keamanan lingkungan bagi warganya. Raja kedua adalah yaitu Lissin Bissing (Lissin Lai Bissi) dinobatkan menggantikan bapaknya Lai Bissi untuk memimpin tiga puluh lima kepala keluarga dan anggotanya. Namun setibanya di Buni Baun, statusnya sebagai Raja menempati urutan kedua setelah Lai Topan (Lai Kopan) yang sudah lebih dulu diakui masyarakatnya sebagai Raja.

Data menunjukkan Raja Lissin Bissing dan putra mahkota Bissig lissin memangku jabatan pada masa prasejarah. Setelah itu disusul Raja KoEn Lai Bissi yang bergelar KoEn Am Tuan (KoEn Besar). Tergolong masa peralihan dari prasejarah memasuki masa sejarah. Menurut catatan pada masa kekuasaan KoEn Lai Bissi dan periode kekuasaan raja-raja selanjutnya berjumlah 15 orang dan semuanya dari keturunan Lissin Bissin. Demikian pula pada masa VOC/ Pemerintahan Hindia Belanda terdapat 10 orang Raja dari keturunan Lissin Bissin diantaranya yaitu Manas Bissi IV (1816-1826) kemudian Manas Klomang Bissilisin urutan raja ke-6 tahun 1872 - 1882. Saat itu Raja Manas Klomang Bissilisin memperkenalkan sonaf Kai salun dengan anam Sonaf 3. Setelah Raja Manas Klomang Bissilisin, jabatan sebagai Raja dipangku Leo Manas Bissilisin ( 1882 - 1885 ) lalu Dean Manas Bissilisin (1885-1908) lalu Soleman Pallo Bissilisin (1908-1911) dan urutan Raja ke-10 dijabat oleh Salmun Pallo Bissilisin (1911-1917). Sesuai dengan penerapan system politik pemerintahan Belanda maka periode berikutnya jabatan Raja diturunkan menjadi Fettor.

Pada masa prasejarah di daratan Timor bagian Indonesia terdapat 4 bahasa daerah yaitu :

- 1) Bahasa Marae atau Buna, berdiam di Belu bagian Timur Laut berbatasan dengan Negara Timor Leste.
- 2) Bahasa Tetun, di Belu sebagian Timor Tengah Utara

- 3) Bahasa Dawan, di Timor Tengah Selatan dan sebagian Timor Tengah Utara.
- 4) Bahasa Helong, masyarakatnya menempati Pulau Semau, Koepang Tengah (Kolhua, Bi Upu, Uihani, Uilautsala, Kuan Boke, Bismarak); Koepang Barat (Bolok, Binael, Alak, Boenana, Uimatnunu, Uilesa, dan sebagian Toblolong dan Klaibe).

Menurut Memorie Resident Karthaus pada abad ke-17 berturut-turut tiba Koepang, 4 rombongan suku, yaitu :

- 1) Suku Pitais yang dari Takaeb dan Pasi (Swapraja Fatuleu). Kepalanya diangkat sebagai Raja Koepang selaku Fettor. Diberi tempat kediaman di Polla (Oepura).
- 2) Suku Amaabi dari Amanuban. Rombongan Amaabi diterima baik oleh Raja Koepang dan diberi tempat tingat di dekat Kebon Raja di Bonipoi (Sebelah Gereja Katolik). Kelompok ini membentuk kerajaan Amaabi Tambaring.
- 3) Suku Taebenu, berasal dari pegunungan Mollo. Kepala suku diterima baik oleh Raja, diberi tempat kediaman di Baumata, kemudian membentuk kerajaan Taebenu.
- 4) Suku Sonbai, diutus oleh Sonbai Besar (Di Paeneno - O'enam). Kepalanya bernama Baki Bena Sonbai. Rombongan diterima baik oleh Raja, diberi tempat di bukit sebelah Barat Benteng Portugis (Sekarang *Nunhila*). Kemudian pindah ke Bakunase dan membentuk kerajaan Sonbai kecil.

Awalnya Koepang Tempo Doe-loe, bagi orang Helong dinamakan "Kai Salun-Buni Baun". Hal ini diketahui lewat sejarah dan asal-usul kota Koepang. Adalah Raja Koen Bissi II atau Koen Am Tuan memerintah warganya untuk membangun pagar batu disekeliling pagar istana. Pagar batu tersebut adalah batu Alam bersusun keatas berlapis empat. Kondisi tersebut menurut bahasa Helong yaitu "PAN". Oleh rakyat atau warga yang ini berurusan atau menemui Raja Koen ditempat yang disebut PAN, sehingga sering disebut "KOENPAN". Dalam perkembangan penggunaan bahasa (ucapan) secara etimologis kata "KoenPan" berubah menjadi "Koepang", selanjutnya dengan ejaan baru maka disesuaikan lagi menjadi "KUPANG". Sebagai tanda penghormatan terhadap leluhur Lai Bissi yakni moyang dari KoEn Lai Bissi maka oleh pemerintah Kabupaten Kupang menggantikan nama Kampung Cina menjadi Kelurahan Lai Bissi Kopan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 1978 tanggal 18 September 1978 Kupang diresmikan menjadi Kota Administrasi Kupang oleh Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud. Selanjutnya melalui Undang Undang No. 5 tahun 1996 tanggal 25 April 1996, Kupang diresmikan sebagai Kota Madya Daerah Tingkat II. Jabatan Walikota pertama dipegang oleh S. K. Lerik.

Sesuai dengan ketentuan perundang undangan, pada tahun 2007 dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat yang dimenangkan Drs. Daniel Adoe sebagai Walikota dan Drs.



Daniel Hurek sebagai Wakilnya, periode 2007-2012. Proses yang sama dilaksanakan pada periode 2012-2017, yang dimenangkan pasangan Walikota Jonas Salean, SH dan Wakil Walikota dr. Hermanus Man. Pasangan tersebut menampilkan Visi “Mewujudkan Kota Kupang sebagai kota berbudaya, modern, produktif dan nyaman berkelanjutan”

Sisi lain yang sangat menarik bagi saya, adalah Logo Kota Kupang:

- Padi dan Kapas: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
- Tulisan Dalam Lingkaran: (Bahasa Helong): “LIL AU NOL DAEL BANAN” Bangunlah aku dengan nurani yang tulus.
- Rantai: Menggambarkan keterwakilan dari semua unsur dalam Pemerintah Kota Kupang.
- Sasando: Menggambarkan salah satu potensi asset budaya yang ada di Kota Kupang.
- Tahun 1996: Tahun Kelahiran Kota Kupang
- Bintang Segi Lima Berwarna Kuning: Menggambarkan cita-cita yang luhur untuk membangun kota ini.
- Lingkaran Hijau: Menggambarkan bahwa roda Pemerintahan Kota Kupang dapat berjalan, tidak terlepas dari peran dan partisipasi seluruh unsur masyarakat Kota Kupang

Atas dasar logo tersebut, dan didukung dengan Visi Kota Kupang: -“Mewujudkan Kota Kupang sebagai Kota Berbudaya, Modern, Produktif dan Nyaman yang berkelanjutan “,

maka semakin terang, nyata, dan *cetho welo-welo*, bahwa masyarakat Timor umumnya, dan masyarakat Kupang khususnya adalah masyarakat yang gandrung kepada Pancasila.

### C. PANCASILA SEBAGAI PHILOSOPHISCHE GRONDSLAGE

Dari berbagai kajian ilmiah atas Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dihasilkan beberapa temuan dan kesimpulan menarik, dan lebih lanjut hasil-hasil kajian ilmiah itu diperdalam pada FGD Pakar II, 9 November 2013, di Jakarta. Temuan dan kesimpulan tersebut antara lain, sebagai berikut:

*Pertama*, keberadaan, rumusan, penyebutan, fungsi dan kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dalam sistem kenegaraan Indonesia, tetap, sesuai yang diamanahkan para *founding fathers* sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

*Kedua*, fungsi dan kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*, selama ini kurang mendapatkan perhatian, dan belum diamanahkan secara konsisten. Dalam konteks negara hukum, Pancasila dalam fungsi dan kedudukan sebagai *Philosophische Grondslag* tersirat adanya amanah bagi para penyelenggara untuk mengamalkan Pancasila itu sebagai sumber dari segala sumber tertib hukum Indonesia. Artinya, Pancasila wajib dipahami sebagai roh (jiwa) *Staatsfundamentalnorm* (Pokok-pokok Kaidah Negara Yang Fundamental).

*Ketiga*, Pembukaan UUD 1945

sebagai Pokok-pokok Kaidah Negara Yang Fundamental wajib dijadikan sumber, dasar atau acuan dalam penyusunan pasal-pasal UUD 1945. Seterusnya, secara hierakis ke bawah, semua peraturan perundang-undangan di bawahnya wajib dijiwai dan dipertanggungjawabkan kebenarannya terhadap nilai-nilai Pancasila. Pokok-pokok Kaidah Negara Yang Fundamental itu bagi negara Indonesia, kedudukannya tetap dan tak berubah sepanjang masa. Untuk mengakomodasi dinamika dan kebutuhan bangsa sesuai dengan perkembangan zaman, perubahan-perubahan (amandemen) UUD 1945 dimungkinkan, tetapi hanya pada pasal-pasal dan/atau penjelasan.

*Keempat*, ada persoalan, apakah amandemen UUD 1945 sampai ke empat kali, sudah benar-benar bersumber, mendasarkan diri atau mengacu kepada Pokok-pokok Kaidah Negara Yang Fundamental? Apakah amandemen UUD 1945 sampai ke empat kali itu sudah mengejawantahkan pengamalan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*? Jawaban atas pertanyaan ini, ternyata masih kontroversial. Para eksponen reformasi cenderung berpendapat bahwa sebagai keputusan politik, amandemen UUD 1945 sampai ke empat kali itu sudah benar. Pendapat seperti itu selayaknya dikritisi. Mengapa? Sebab dalam persoalan amandemen UUD 1945, kita mesti sadar dan wajib bernalar secara menyeluruh dan utuh, komprehensif dan holistik, bukan sebatas dimensi politik saja. Dalam kerangka penalaran yang kompre-

hsif dan holistik itu, selain dimensi politik wajib dipertimbangkan pula dimensi-dimensi lain seperti: falsafah, ideologi, hukum, ekonomi, budaya, sosial, sejarah, dan sebagainya. Tak kalah pentingnya, amandemen UUD 1945 mestinya juga mempertimbangkan implikasi-implikasi positif maupun negatifnya bagi kelangsungan hidup bernegara Pancasila.

Penelitian PSP-UGM menemukan ratusan peraturan-perundang-undangan yang tidak sesuai dengan Pancasila (cacat filosofis maupun cacat ideologis). Melalui program legislasi nasional (prolegnas) dari hari ke hari kuantitas maupun kualitas peraturan perundang-undangan yang cacat filosofis dan cacat ideologis terus bertambah. Bagaimana mengatasi hal ini? Mahkamah Konstitusi (MK) maupun Mahkamah Agung (MA) dengan segala keterbatasannya dan dengan sikap pasifnya, tidak mungkin mampu mengatasi inkonsistensi filosofis dan inkonsistensi ideologis peraturan perundang-undangan tersebut.

Atas dasar kesimpulan-kesimpulan FGD Pakar II di Jakarta, 09 November 2013, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Agar Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dapat diamalkan secara obyektif, faktual, aktual dan kontekstual, diperlukan landasan konstitusional yang kuat. Oleh sebab itu, MPR wajib mengkaji ulang atas amandemen UUD 1945 yang terjadi antara tahun 1999-2002, sesuai Ketetapan MPR-RI Nomor: I/MPR/2003.
- 2) MPR sebagai representasi seluruh

rakyat Indonesia dan pemegang kedaulatan rakyat, komposisi keanggotaannya wajib dikoreksi dengan memasukkan selain partai politik, perwakilan daerah, juga komponen bangsa yang lain seperti: perwakilan petani, nelayan, buruh, TKI, pekerja sosial, profesi, TNI, Polri, dan masyarakat adat.

- 3) Pengamalan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* wajib diselenggarakan secara terencana berdasarkan garis-garis besar hulu negara yang dibuat oleh lembaga yang mampu merepresentasikan aspirasi rakyat secara utuh dan menyeluruh. Dalam kaitan ini kedudukan dan wewenang-wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan penyelenggara kedaulatan rakyat wajib dikembalikan sesuai jiwa, semangat, dan suasana kebatinan para founding fathers.
- 4) Pancasila wajib dijadikan sebagai kriteria, indikator, dan tolok ukur dalam seleksi pemilihan dan penerimaan calon-calon penyelenggara negara baik di lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

#### **D. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI PEMERSATU BANGSA**

Adalah Bung Karno, tokoh yang tiada pernah kendor menggelorakan semangat persatuan sebagai salah satu bentuk pengamalan Pancasila. Ketika memberikan amanat di depan Kongres Rakyat di Surabaya, tanggal

24 September 1955, beliau mengobarkan semangat persatuan dengan kata-kata:

“ ... Memang aku gandrung persatuan. Oleh karena aku mengetahui bahwa hanya persatuanlah yang bisa memerdekakan. Hanya persatuan yang bisa menetapkan kemerdekaan. Hanya persatuan inilah yang bisa membawa kita kepada cita-cita kita sekalian!”

Kata-kata Bung Karno itu secara filosofis maupun empiris telah terbukti kebenarannya. Sejarah perjuangan bangsa memerangi penjajah yang berlangsung selama berabad-abad selalu gagal, pada akhirnya mencapai titik kulminasi berupa kemenangan dan berujung kemerdekaan, berkat adanya persatuan. Oleh sebab itu, ketika tantangan di era reformasi saat ini bukan lagi penjajahan fisik oleh bangsa lain, melainkan penjajahan ideologi dalam berbagai dimensinya, yang pada tataran praksis mengakibatkan bangsa menjadi retak, tak berdaulat, jatuh dalam hegemoni kekuasaan asing, maka makna Pancasila sebagai ideologi pemersatu bangsa menjadi penting untuk diaktualisasikan.

Sebagaimana terurai di atas, Timor memang unik, memiliki kekhasan, keunggulan, dan perbedaan dengan wilayah lain, baik dari sisi sosial, budaya, penduduk, corak kehidupan dan sebagainya. Keunikan, kebhinekaan tersebut merupakan bagian penting dan bernilai tinggi bagi terwujudnya bangsa Indonesia. Kebhinekaan bangsa Indonesia merupakan sunatullah. Dalam proses kehidupan, kebhinnekaan terus bergerak

dinamis ketika terjadi interaksi sesama komponen bangsa dalam rangka meningkatkan harkat dan martabat perikemanusiaan dan kemanusiaannya. Dinamika kebhinnekaan berlangsung dalam proses “*becoming of continuity*”, berkarakter interrelasi dan interkoneksi dalam wujud permusyawaratan. Dinamika ini telah dipertunjukkan oleh masyarakat Timor secara nyata. Walaupun tanpa merujuk secara eksplisit kepada sila keempat, segala permasalahan di Timor telah diselesaikan melalui musyawarah yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan. Musyawarah, bukan untuk mencapai kemenangan dan mengalahkan pihak lain, tetapi untuk mencari titik temu berupa kesepakatan yang maslahat bagi kepentingan bersama. Dalam visi Kota Kupang, musyawarah tersebut tertuju kepada terwujudnya Kota Kupang sebagai Kota berbudaya, modern, produktif dan nyaman yang berkelanjutan

Barangkali ada kesediaan masyarakat lain di luar Timor untuk menimba pengalaman masyarakat Timor dalam berbagai segi kehidupannya yang dinamis itu, dapat diyakini bila seluruh proses “*becoming of continuity*” tersebut dilakukan dalam rangka ibadah, diniatkan dengan ikhlas sebagai pengamalan sila pertama (Ketuhanan Yang Maha Esa), maka kehidupan bernegara akan indah karena diwarnai oleh manusia-manusia yang adil dan beradab (sila kedua). Itulah makna kemanusiaan yang kita idamkan bersama.

Pengamalan Pancasila, selain berupa ibadah vertikal yang bersifat

subyektif, tercakup pula segala aman berdimensi sosial dan kenegaraan sehingga muaranya terwujud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (sila kelima). Di situlah, persatuan Indonesia (sila ketiga) yang mengejawantah sebagai persatuan antar komponen bangsa menjadi titik awal pemaksimalan kebajikan, serta menjadi modal perwujudan cita-cita bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam konteks kehidupan bernegara, pengakuan terhadap kebhinnekaan wajib diiringi penghormatan terhadap tradisi, kosmologi dan nilai-nilai komunitas yang berbeda-beda. Perbedaan mesti diletakkan dalam keutuhan dan persatuan sebagai bangsa Indonesia. Kesetiaan kepada Pancasila dapat dibuktikan dengan perbuatan memerdekakan, membahagiakan, mensejahterakan setiap pribadi maupun masyarakat dalam bingkai wawasan kebangsaan, dalam naungan ridha Tuhan Yang Maha Esa.

Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh, ber-Pancasila kita ampuh. Semoga pertemuan dan diskusi kali ini mampu memberikan kontribusi pemikiran konstruktif untuk kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia. Salam Pancasila. Wallahu’alam.

## PANCASILA SEBAGAI NORMA DASAR NEGARA: Implikasinya terhadap Perumusan Konstitusi

... ————— ...

*Oleh :*  
Yudi Latif

### Abstraksi

Pancasila dapat dikatakan sebagai falsafah dasar, pandangan hidup dan ideologi kenegaraan Indonesia. Dalam posisi seperti itu, Pancasila juga mengandung cita hukumnya (*rechts idee*) tersendiri, yang menempatkannya sebagai norma dasar bernegara (*Grundnorm/ Staatsfundamentalnorm*), sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

Pancasila sebagai norma dasar negara bisa berdiri kokoh manakala dijalankan dengan mengusahakan koherensi antarsila, konsistensi dengan produk-produk perundangan, dan korespondensi dengan realitas sosial.

Dari serangkain eksperimen pembentukan konstitusi di Negara Indonesia, Konstitusi Proklamasi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), dalam aspek-aspek fundamentalnya, dapat dipandang sebagai konstitusi yang paling kongruen dengan semangat dasar Pancasila. Konstitusi Proklamasi, baik dalam pembukaannya, maupun dalam pasal-pasal batang tubuhnya, dapat memerikan landasan idiil dan struktural yang kuat, untuk bekerja setingkat demi setingkat merealisasikan dasar dan haluan Pancasila. Sejalan dengan semangat gotong-royong sebagai nilai inti Pancasila, Konstitusi Proklamasi menganut sistematik negara kekeluargaan. Sistematik kekeluargaan dari Konstitusi Proklamasi itu merupakan resultante dari pergulatan ragam aspirasi dan ideologi yang ada.

Ada tiga arus utama ideologi yang mewarnainya: ideologi-ideologi berhaluan keagamaan, ideologi-ideologi berhaluan kebangsaan, dan ideologi-ideologi berhaluan sosialisme.

Ketiga arus utama ideologi tersebut memiliki perbedaan perspektifnya masing-masing, namun menemukan titik temu itu setidaknya dalam tiga ukuran sebagai ciri implementasi semangat Pancasila: unitarisme, demokrasi permusyawaratan, dan sosialisme.

Ketiga ciri tersebut bisa dijadikan ukuran minimal untuk menilai apakah Pancasila sebagai *grundnorm/staatsfundamentalnorm* dijabarkan secara konsisten dalam batang tubuh UUD atau tidak. Dengan demikian kita bisa memberikan penilaian, apakah konstitusi-konstitusi Indonesia lainnya, selain Konstitusi Proklamasi, masih bisa dikatakan sesuai dengan Pancasila atau tidak.

Pancasila sebagai falsafah, pandangan hidup dan ideologi kenegaraan Indonesia mengandung cita hukumnya (*rechts idee*) tersendiri. Bahwa nilai-nilai Pancasila harus dipandang sebagai norma dasar bernegara (*Grundnorm/Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

Di lihat dari segi itu, Konstitusi Proklamasi (UUD NRI 1945) dapat dipandang sebagai konstitusi yang paling kongruen dengan semangat dasar Pancasila. Konstitusi Proklamasi, baik dalam pembukaannya, maupun dalam pasal-pasal batang tubuhnya, dapat memerikan landasan idiil dan struktural yang kuat, untuk bekerja setingkat demi setingkat merealisasikan dasar dan haluan Pancasila.

Dalam Pembukaan Konstitusi Proklamasi terkandung empat pokok pikiran sebagai hasil elaborasi dan transformasi Pancasila.

1) “Negara” – begitu bunyinya – yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar

atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam “Pembukaan” ini diterima aliran pengertian Negara Persatuan. Negara yang melindungi dan meliputi bangsa seluruhnya. Jadi Negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian “Pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.

2) Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

3) Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem Negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas Kedaulatan Rakyat dan berdasar permusyawaratan perwakilan.

lan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

- 4) Pokok pikiran yang keempat yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Oleh karena itu Undang-Undang Dasar itu harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Untuk mewujudkan empat pokok pikiran tersebut, Pembukaan Konstitusi Proklamasi juga menggariskan empat fungsi negara (sistem pemerintahan negara), yang tertuang dalam alinea keempat:

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- 2) memajukan kesejahteraan umum;
- 3) mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Keempat pokok pikiran dan fungsi negara tersebut merupakan pancaran dari keyakinan filsafati, keyakinan historik, keyakinan religius, dan misi suci yang harus mengjiwai seluruh pasal-pasal pada batang tubuh UUD.

## **Konstitusi Proklamasi sebagai Konstitusi Luas**

Dalam kaitan ini, perlu diketahui adanya dua paham mengenai konstitusi: paham konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas. Menurut paham konstitusi dalam arti sempit, preambule (pembukaan) konstitusi itu secara hukum tidak merupakan bagian dari konstitusi; ia “sekadar berjalan mendahului konstitusi”. Preambule konstitusi hanya memuat proses faktual mengenai terjadinya konstitusi, serta keyakinan yang berkaitan dengan cita-cita bangsa, namun tidak mempunyai watak normatif.

Menurut paham konstitusi dalam arti luas, preambule merupakan bagian yang tak terpisahkan dari konstitusi. Lebih dari itu, prinsip-prinsip non-hukum yang dituangkan dalam preambule merupakan apriori-hukum (*rechts apriorie*) yang mendahului dan sekaligus menjadi hukum positif. Dalam paham ini, fungsi preambule dipandang sebagai apriori hukum yang memberi makna hukum sekaligus watak normatif pada ketentuan hukum yang dituangkan dalam batang tubuh konstitusi dalam bentuk sebagai pasal. Sebagai konsekuensinya, ketentuan hukum yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada apriori hukum adalah bukan hukum, dan secara yuridis batal karena hukum. *Para pendiri Negara Republik Indonesia yang menyusun Konstitusi Proklamasi menganut paham konstitusi dalam arti luas<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup>) Untuk diskusi lebih lanjut tentang kedudukan dan fungsi Pembukaan Konstitusi Proklamasi (UUD 1945), lihat Abdul Kadir Besar (2002).

Ditinjau dari pengertian konstitusi secara luas, batang-tubuh Konstitusi Proklamasi pada garis besarnya yang bersifat prinsipil merupakan konstitusi yang paling kongruen dengan semangat dasar Pancasila yang terkandung dalam Preambul. Dalam penyusunan Konstitusi Proklamasi, para pendiri bangsa memang telah mempelajari berbagai konstitusi yang ada, seperti konstitusi Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, Jepang, Rusia, China dan lain-lain. Namun demikian, keterbukaan mereka terhadap asupan dari pelbagai konstitusi negara lain itu, tak menyurutkan tekadnya untuk menyusun konstitusi yang cocok dengan kekhasan tata nilai masyarakat Indonesia sendiri; dan dijaga konsistensinya dengan nilai-nilai Pancasila sebagai norma dasar negara. Jika dasar dari semua sila Pancasila adalah “gotong-royong”, maka dasar dari semangat penyusunan Konstitusi Proklamasi pun senafas dengan itu, yakni berlandaskan “sistematik negara kekeluargaan”.

### **Konstitusi Proklamasi sebagai Titik-Temu**

Sistematik kekeluargaan dari Konstitusi Proklamasi itu merupakan resultante dari pergulatan ragam aspirasi dan ideologi yang ada. Konsepsi negara kekeluargaan ini tidaklah bercorak tunggal; tidak hanya mencerminkan gagasan negara integralistik

dari Soepomo; melainkan merupakan perpaduan dari banyak unsur: paham kesatuan kawula dan gusti dalam konsepsi tradisi (khususnya Jawa), konsepsi kekeluargaan *Hakkoo Itjiu* Jepang<sup>2</sup>, perspektif sosialisme Islam tentang ketidakterpisahan individu dan masyarakat (*fardhu 'ain* dan *fardhu kifayah*), perspektif sosialisme pelayanan kasih Kristiani (Christian Compassion), corak populisme radikal ala Soekarno, demokrasi sosial ala Hatta, dan paham integralisme ala Soepomo.

Sistematik negara kekeluargaan juga mencerminkan sintesis dari trilogi ideologi arus utama: ideologi-ideologi berhaluan keagamaan, ideologi-ideologi berhaluan kebangsaan, dan ideologi-ideologi berhaluan sosialisme. Seperti pernah dikemukakan oleh Muhamamad Yamin (1956), ketiga haluan ideologis tersebut memiliki titik-titik perbedaan, namun memiliki kesepahaman dalam mengukung konsepsi negara kekeluargaan. Dalam Konstitusi proklamasi, titik temu itu setidaknya menjelma dalam tiga ukuran sebagai ciri implementasi semangat Pancasila: Unitarisme, Demokrasi Permusyawaratan, dan Sosialisme.

Prinsip unitarisme dipandang lebih sejalan dengan pokok pikiran pertama Pembukaan UUD 1945, “Negara” –begitu bunyinya– yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial

---

<sup>2</sup>) Hakkoo Itjiu adalah konsepsi Dai Nippon tentang ‘delapan penjuru dunia di bawah satu atap’, yang menempatkan Tenno Heika (kaisar Jepang) bukan saja sebagai sumbu lingkaran ruang dan waktu tempat masyarakat kekeluargaan Jepang berputar, tetapi juga pusat bagi seluruh penjuru dunia dan bagi keluarga besar persaudaraan manusia (Simanjuntak, 1994: 125).



bagi seluruh rakyat Indonesia." Pokok pikiran ini mencerminkan kehendak mewujudkan negara persatuan yang dapat mengatasi perbedaan paham perseorangan dan golongan. Negara menurut pengertian ini menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya.

Bentuk negara yang oleh sebagian besar pendiri bangsa dipercaya bisa menjamin persatuan integralistik yang kuat bagi negara kepulauan Indonesia adalah Negara Kesatuan (*unitary*). Pengalaman politik *divide et impera* yang dikembangkan oleh kolonial memperkuat keyakinan bahwa hanya dalam persatuan yang bulat-mutlak, yang mengesampingkan perbedaan, yang membuat Indonesia bisa meraih dan mempertahankan kemerdekaan. Semangat persatuan yang bulat-mutlak itu dirasa lebih cocok diwadahi dalam bentuk negara kesatuan. Selain itu, pengalaman traumatis pembentukan negara federal Indonesia sebagai kelanjutan siasat *divide et impera* Belanda memunculkan stigma dalam sejarah Indonesia, bahwa aliran unitarisme dipersamakan dengan pergerakan nasional yang progresif dan non-kooperatif terhadap pemerintahan kolonial; sedangkan aliran federalisme dipersamakan dengan gerakan anti-nasional yang konservatif dan kooperatif terhadap pemerintahan kolonial dan pro-kerjasama dengan kapital asing (Wolhoff, 1955: 92-97). Faktor-faktor tersebut ditambah dengan kesulitan secara teknis untuk menentukan batas-batas negara bagian bagi desain negara federal Indonesia, kian memperkuat dukungan pada

bentuk negara kesatuan.

Meski demikian, para pendiri bangsa menyadari benar, bahwa penerapan bentuk negara kesatuan tersebut haruslah kongruen dengan watak kemajemukan bangsa Indonesia. Oleh karenanya, negara kesatuan itu haruslah memberi ruang gotongroyong (pelibatan aspirasi dan partisipasi daerah) dalam pengelolaan negara melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Prinsip demokrasi permusyawaratan dipandang sejalan dengan pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945, "negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan". Demokrasi Pancasila mengandung prinsip-prinsip fundamental yang tersusun dalam kerangka etis cita kerakyatan, cita permusyawaratan, dan cita hikmat-kebijaksanaan.

Cita kerakyatan hendak menghormati suara rakyat dalam politik; dengan memberi jalan bagi peranan dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintahan negara. Cita permusyawaratan hendak menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya "kesederajatan/persamaan dalam perbedaan". Cita hikmat-kebijaksanaan merefleksikan orientasi etis, berlandaskan nilai ketuhanan, perikemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan. Hal

ini mengandung konsekuensi seperti yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta, bahwa “Kerakyatan yang diadun oleh bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja, tetapi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Selanjutnya dikatakan, “Karena itu demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter, karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya”.

Perwujudan terpenting dari institusi permusyawaratan dalam demokrasi Pancasila adalah keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR ditempatkan sebagai mandataris kedaulatan rakyat yang harus bisa mengakomodasi perwakilan dari semua kekuatan politik. Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, Majelis itu harus dibentuk sedemikian rupa sehingga dapat mewakili segala unsur kekuatan kebangsaan senafas dengan semangat kekeluargaan dalam demokrasi permusyawaratan. Mendelegasikan kedaulatan rakyat hanya pada perwakilan kepartaian melalui DPR berisiko menjadikan kedaulatan rakyat bisa di bawah kendali kepentingan perseorangan dan/atau golongan kuat (*the ruling class*).

Negara yang hendak mengatasi paham perseorangan dan golongan harus memberi peluang aliansi kelas dan aneka golongan dalam lembaga perwakilannya. Oleh karena itu, dalam UUD 1945 asli, MPR ditetapkan terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan. Dengan demikian, menurut Soepomo, “panitia berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan negara.”

Para penyusun UUD 1945 menganut konsepsi kedaulatan (*sovereignty*) yang menyerupai teori Jean Bodin (1539-1596). Teori kedaulatan dari Bodin menekankan perlunya negara memiliki rumusan “kedaulatan tertinggi” sebagai ekspresi tertinggi rakyat secara keseluruhan; bukan ekspresi sebagian dari kekuatan rakyat<sup>3</sup>. Hal ini berbeda dengan teori kedaulatan dari James Madison yang memandang kedaulatan rakyat sebagai suatu yang harus dibagi secara terpisah ke dalam beberapa cabang kekuasaan (*separation of power*)<sup>4</sup>.

Dengan demikian, MPR di Indonesia dapat dipandang sebagai lokus kedaulatan “tertinggi”. Pengertian tertinggi di sini tidaklah berarti bahwa

<sup>3</sup>) Contoh negara yang menerapkan konsepsi kedaulatan yang memusat (*fusion of power*) seperti ini adalah Inggris. Di Inggris, kedaulatan rakyat memusat di Parlemen. Parlemen terdiri dari 3 unsur: Raja/Ratu di Parlemen sebagai unsur eksekutif, *House of Commons* (yang dipilih langsung) dan *House of Lords* (yang ditunjuk) sebagai unsur legislatif, dan juga mengandung unsur *judicial* karena pada awalnya *law lords* yang berada di *House of Lords* merupakan “*Appellate Committee*” (peninjau keputusan peraturan perundang-undangan); meskipun dalam perkembangan lebih lanjut, kedudukan unsur *judicial* di parlemen ini berubah.

<sup>4</sup>) Meskipun konsepsi kedaulatan menurut UUD 1945 menyerupai Inggris dalam hal adanya lembaga tertinggi negara sebagai *locus of sovereignty*, asas pemusatan kekuasaan (*fusion of powers*) secara penuh seperti dalam parlemen di Inggris tidak diterapkan (dalam MPR) di Indonesia. Indonesia juga tidak menganut “pembagian kekuasaan secara ketat” (*pure separation of powers*) seperti halnya di Amerika Serikat. Asas yang digunakan dalam sistem pemerintah negara Indonesia adalah “pembagian kekuasaan secara

MPR bisa berbuat sewenang-wenang dan menentukan segala hal, karena tugas dan fungsinya terbatas seperti yang ditetapkan oleh UUD. Dikatakan tertinggi, karena MPR bertindak sebagai perwakilan tertinggi dari seluruh elemen kekuatan rakyat dan berfungsi sebagai lembaga konstituante (organ yang menetapkan konstitusi), dan oleh karenanya dianggap mengendalikan kekuasaan tertinggi untuk menetapkan dasar-dasar negara, sistem pemerintahannya dan seluruh sistem hukum pada umumnya. Kedudukan MPR sebagai mandataris daulat rakyat juga merupakan konsekuensi dari sistem demokrasi perwakilan yang dianut oleh UUD 1945. Dengan menganut sistem demokrasi perwakilan, prosedur-prosedur sistem demokrasi langsung seperti inisiatif rakyat, referendum, dan *recall* tak dikenal oleh UUD 1945 yang asli (Wolhoff, 1955: 67)<sup>5</sup>.

Sebagai mandataris daulat rakyat, MPR diharapkan dapat mencerminkan ekspresi seluruh kekuatan rakyat. Hal ini tercemin dari kemampuan untuk menampung perwakilan hak liberal-individual (perwakilan

rakyat), perwakilan hak komunitarian (perwakilan golongan), dan perwakilan hak teritorial (perwakilan daerah).

Perwakilan rakyat (DPR) berangkat dari prinsip keadilan liberal berbasis “kesetaraan kebebasan individu” (*the principle of equal liberty*); bahwa setiap orang setara dan oleh karena itu setiap orang identik dengan satu pilihan dan satu nilai (*one man, one vote, one value*).

Perwakilan golongan (utusan golongan) berangkat dari prinsip keadilan multikulturalisme yang mengakui adanya perbedaan-perbedaan golongan dalam masyarakat. Perbedaan golongan ini bisa dijelaskan dengan fakta bahwa setiap warga negara, bahkan jika dipandang sebagai subjek hukum, bukanlah individu-individu abstrak yang tercerabut dari akar-akar sosialnya. Dalam kaitannya dengan akar sosial tersebut, pemenuhan hak individu bisa terkait dengan keadaan golongannya.

Dengan mempertimbangkan hal itu, setiap orang pada dasarnya harus diperlakukan setara, kecuali bila dengan perlakuan setara itu justru melahirkannya ketidakadilan yang lebih lebar

---

tidak ketat” (*partial separation of powers*). Tipe murni (*ideal type*) dari sistem pemerintahan di Amerika Serikat dan Inggris, dalam penilaian para pendiri bangsa, kurang sesuai bila diterapkan di masyarakat Indonesia. Konseptualisasi sistem pemerintahan negara Indonesia merupakan sintesis dari unsur-unsur positif dari kedua sistem itu seraya menyesuaikannya dengan konteks keindonesiaan dan semangat kekeluargaan.

<sup>5</sup> Dalam konstitusi di beberapa negara (negara bagian) seperti Swiss dan Amerika Serikat, di samping sistem demokrasi perwakilan, mengenal juga berbagai prosedur demokrasi langsung sebagai berikut: (1) Inisiatif rakyat, yaitu hak rakyat untuk mengusulkan undang-undang kepada organ-organ yang mengendalikan kekuasaan perundangan. (2) Referendum, yang bisa dalam 3 bentuk: a. referendum imperatif, yaitu ketentuan bahwa undang-undang tertentu sebelum berlaku harus disetujui terlebih dahulu oleh rakyat melalui suatu plebisit (pro atau kontra); b. referendum fakultatif, yaitu ketentuan bahwa undang-undang tertentu sebelum berlaku boleh disetujui terlebih dahulu oleh rakyat melalui suatu plebisit, misalnya bila sejumlah tertentu daripada pemilih menuntunya; c. referendum optatif (*option*), yaitu ketentuan bahwa undang-undang (peraturan sentral) tertentu baru berlaku dalam negara-negara bagian (daerah-daerah otonom) setelah disetujui terlebih dahulu oleh rakyatnya melalui suatu plebisit. (3) Recall, yaitu hak pemilih untuk memanggil kembali wakil-wakilnya dalam DPR setiap waktu (Wolhoff, 1955: 99).

bagi golongan-golongan tertentu. Untuk mengatasi kemungkinan kesetaraan liberal yang bisa melebarkan ketidakadilan antargolongan, perlu ada perlakuan khusus bagi golongan-golongan yang termarginalisasikan (*the principle of difference*).

Memang tidak semua perbedaan golongan harus diakomodasi karena bisa melumpuhkan prinsip kesetaraan liberal. Tetapi ada perbedaan yang relevan (*relevant difference*), yang memerlukan pengakuan dan representasi, yang diakui keabsahannya bahkan oleh paham liberalisme itu sendiri. Yakni perbedaan yang ditimbulkan atau dikonstruksikan oleh diskriminasi dan marginalisasi. Proteksi dan representasi khusus kelompok yang dimarginalkan dan didiskriminasi ini dibenarkan, karena tanpa pengakuan terhadap hak untuk berbeda, diskriminasi bisa berlanjut yang berakibat pada pengabaian secara permanen hak-hak asasi dari anggota komunitas tersebut.

Perwakilan golongan dalam MPR bisa terdiri dari utusan golongan-golongan marginal-terdiskriminasi yang kepentingan golongannya tak otomatis terwakili dalam DPR, serta utusan golongan-golongan strategis dalam masyarakat--terutama golongan yang (karena undang-undang) hak pilih dan/atau hak dipil-

ihnya ditiadakan<sup>6</sup>.

Perwakilan daerah (utusan daerah) berangkat dari prinsip bahwa kewajiban perlindungan negara bukan hanya diberikan pada orang, melainkan juga pada ruang (“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”). Oleh karena itu, setiap daerah (baik padat ataupun jarang penduduknya) harus memiliki kesetaraan hak perwakilan (*territorial rights*)<sup>7</sup>.

Dengan menghimpun ketiga unsur perwakilan tersebut, MPR merupakan mandataris kedaulatan rakyat yang melambangkan kesatuan semangat kekeluargaan bangsa Indonesia. MPR menjadi penjelmaan seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah. Dalam kedudukan seperti itu, tugas utama MPR adalah merumuskan dan menetapkan hukum dasar (konstitusi) dan kebijakan dasar (Garis-Garis Besar Haluan Negara) yang menjadi pedoman dasar bagi seluruh cabang-cabang kekuasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam negara kekeluargaan, Presiden tidak mengembangkan kebijakan dasar sendiri, melainkan harus mengacu pada GBHN<sup>8</sup>.

Dengan adanya GBHN, negara Indonesia tidak dikehendaki sebagai “negara liberal” yang menyerahkan

<sup>6</sup>) Tentang prosedur pembentukan utusan golongan, Soekiman dan Mohammad Yamin mengusulkan pemilihan secara langsung. Hatta berpandangan, kalau perwakilan organik tak bisa dipilih langsung. Soepomo mengusulkan lewat pemilihan secara tidak langsung, seperti lewat konvensi (permusyawaratan) golongan masing-masing. Tidak ada seorang pun yang menyerahkan soal pengangkatan utusan golongan itu kepada Presiden.

<sup>7</sup>) Dalam institusionalisasinya di lembaga perwakilan, utusan(perwakilan) daerah ini bisa saja disatukan dengan utusan (perwakilan) golongan dalam suatu kamar bersama, yang bisa menjadi penyeimbang terhadap DPR.

<sup>8</sup>) Kalaupun Presiden dipilih langsung oleh rakyat, pertanggungjawaban Presiden dalam melaksanakan GBHN tetap harus dilakukan terhadap MPR.

alokasi ekonomi pada mekanisme pasar semata, dan menjadikan fungsi negara sekadar “penjaga malam”. Negara Indonesia dikehendaki sebagai “negara sosial” (negara kesejahteraan). Negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (setidaknya secara minimal), bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, dan tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial.

Prinsip sosialisme dipandang sejalan dengan pokok pikiran kedua Pembukaan UUD 1945, “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Seluruh kekuatan trilogi ideologi bersepakat bahwa sumber kesengsaraan dan kemelaratan bangsa Indonesia di masa kolonial adalah kapitalisme dan imperialisme. Adapaun kapitalisme dan imperialisme dipandang sebagai anak kandung dari individualisme. Maka jawaban atas persoalan ini memerlukan antitesis dalam bentuk sosialisme. Dalam perkembangannya, berbagai usaha konsepsional dilakukan untuk membumikan sosialisme dalam kenyataan sosial-historis negeri ini, yang kemudian melahirkan apa yang disebut sebagai sosialisme ala Indonesia. Sebutan Bung Karno atas sosialisme ala Indonesia ini adalah Marhaenisme.

Dalam sosialisme Indonesia, perekonomian disusun berlandaskan semangat tolong-menolong (kope-

ras). Tiap-tiap badan usaha, Badan Usaha milik Negara (BUMN), badan usaha swasta dan badan usaha koperasi, dalam menjalankan perusahaannya haruslah berjiwa tolong-menolong (kekeluargaan). Perhatian khusus diberikan kepada pengembangan badan usaha koperasi, karena dalam sistem kapitalisme dengan dasar ‘free competition’, kebanyakan orang Indonesia yang hanya pandai melaksanakan segala yang kecil, sulit diharapkan dapat naik ke atas. Dengan melihat contoh-contoh yang terdapat di Inggris dan beberapa negara lain di Eropa, hanya koperasilah yang berhasil meningkatkan selangkah demi selangkah ekonomi rakyat jelata (Hatta, 1982: 173-174).

Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak menjadi milik rakyat dan dikuasai oleh negara. Bersamaan dengan itu, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut sosialisme Indonesia, hak milik pribadi itu boleh, tapi hak milik itu memiliki fungsi sosial yang harus digunakan sesuai dengan sifat-sifat sosial dari hak milik tersebut. Fungsi sosial dari hak milik itu adalah primer, dalam arti bahwa hak milik tidak boleh dipergunakan (atau dibiarkan) merugikan masyarakat. Tentang hal ini, Hatta mengatakan bahwa *elgendom* (hak milik) itu bukan suatu *macht* (kekuasaan) tetapi suatu *soziale plicht* (kewajiban sosial).

## Ukuran Konsistensi Konstitusi

Ketiga ciri tersebut (unitarisme, demokrasi permusyawaratan, dan sosialisme) bisa diwujudkan ukuran minimal untuk menilai apakah Pancasila sebagai *grundnorm/staats-fundamentalnorm* dijabarkan secara konsisten dalam batang tubuh UUD atau tidak. Dengan demikian kita bisa memberikan penilaian, apakah konstitusi-konstitusi Indonesia lainnya, selain Konstitusi Proklamasi, masih bisa dikatakan sesuai dengan Pancasila atau tidak.

Dalam Pembukaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 50), sila-sila Pancasila memang masih disebut (meski dengan redaksi yang berbeda), namun dalam batang tubuhnya kita dapati pasal-pasal yang bertentangan dengan parameter minimal.

Dalam Konstitusi RIS, bentuk negara tidak bercorak unitarisme, melainkan federalisme; pasal-pasal tentang demokrasi memperlemah semangat demokrasi permusyawaratan, antara lain dengan meniadakan Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan dalam ekonominya tidak berhaluan sosialisme melainkan kapitalisme, dengan meniadakan pasal utama tentang kesejahteraan sosial seperti yang tercantum pada pasal 33 Konstitusi Proklamasi.

Dalam UUDS 50, bentuk negaranya memang menganut unitarisme, namun demokrasi yang dikembangkan lebih bercorak liberalisme, antara lain dengan meniadakan keberadaan

MPR. Kecenderungan liberalisme yang bertentangan dengan sosialisme juga tampak dari pengadopsian sepenuhnya hak-hak liberal (sipil dan politik) dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasasi Manusia PBB, ketika hak sosial (ekonomi, sosial dan budaya) dari kovenan PBB belum dirumuskan. Hampir segala pasal tentang HAM dimulai dengan kata “tiap orang”. Perlindungan negara terhadap hak “warga negara merdeka” dibawah bayang-bayang perlindungan terhadap hak “manusia merdeka”; yang memberi jaminan kebebasan bagi manusia-manusia kapitalis-imperialis yang dalam bentangan panjang sejarah Indonesia terus-menerus menguasai perekonomian modern dan memeras, menindas rakyat Indonesia.

Dengan demikian, betapapun sila-sila Pancasila terkandung dalam Pembukaan Konstitusi RIS dan UUDS 50, tetapi jiwa konstitusi yang sungguh-sungguh sejalan dengan Pancasila adalah Konstitusi Proklamasi.

Sudah barang tentu, keseluruhan pasal dalam Konstitusi Proklamasi itu bukanlah rumusan yang sempurna. Oleh karena itu, terbuka peluang bagi generasi penerus untuk melakukan penyempurnaan. Hanya saja, dalam melakukan amandemen tersebut harus pandai-pandai memilah dan memilih.

Pertama-tama, Pembukaan UUD 1945 adalah tonggak (*milestone*) dari Pendirian Republik yang tak bisa diubah. Seperti diingatkan oleh Prof. Notonagoro, “Bahwa Mukaddimah Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1945 adalah pokok Kaidah

Negara yang fundamental yang ditegakkan oleh revolusi dan tidak boleh diubah-ubah begitu saja; Bahwa yang berhak merubah Mukaddimah Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1945 hanyalah pembentuk-pembentuk Negara, ialah mereka yang turut menjusun Proklamasi, serta mereka yang merumuskan Piagam Djakarta, yang kemudian dipasangkan menjadi Mukaddimah Undang-Undang Dasar.”

Dalam hal melakukan perubahan atas batang tubuh UUD 1945, harus dicermati secara sungguh-sungguh mana pasal-pasal yang sifatnya fundamental, mana pula yang bersifat instrumental. Terhadap pasal-pasal yang bersifat fundamental sepatutnya tidak boleh dilakukan perubahan, ka-

rena akan berdampak besar bagi sistematis negara kekeluargaan.

Untuk menjaga kesinambungan dengan akar-akar fitrah perumusan konstitusi di awal pendirian Republik, metode yang terbaik untuk melakukan amandemen ini adalah dengan cara addendum. Pada dasarnya, pasal dan ayat boleh ditambah tapi sebisa mungkin tidak dengan mengurangi kandungan pasal dan ayat yang telah ada. Selain itu, amandemen juga perlu dilakukan secara bertahap, dengan jumlah pasal yang terbatas-terukur, dan dalam tempo yang tidak terlalu berdekatan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan dan stabilitas politik, serta dalam rangka memberi waktu bagi proses pelembagaan politik.

## Daftar Pustaka

- Besar, A., 2002, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma: amandemen bukan, konstitusi-baru setengah hati*, Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, Jakarta.
- Driyarkara, N., 2006, *Karya Lengkap Driyarkara: Esai-Esai Filsafat Pemikir yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsaanya*, A. Sudiarja, et.al. (ed.), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Gilbert, J. 2014, *Common Ground: Democracy and Collectivity in an Age of Individualism*, Pluto Press, London.
- Hatta, M., 1960, *Demokrasi Kita*, Pandji Masjaraikat, Jakarta.
- Heywood, A., 2012, *Political Ideologies: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York.
- Konstituante, 1958, *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Konstituante*, Jilid I-III, Konstituante, Bandung.
- Kusuma, A.B., 2014, *“Weltanschauung, Philosophische Grondslag, Ideologi dan Dasar Negara”*, Tanpa Penerbit.
- Latif, Y., 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2014, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Mizan, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Indonesian Muslim Intelligentsia and Power*, ISEAS, Singapore.
- Notonagoro, 1974, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Pantjuran Tudjuh, Jakarta.
- Panitya Pembina Djiwa Revolusi, 1966, *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, B.P. Prapantja, Jakarta.
- Soekarno, 1932, Soekarno. *“Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi”*. Pikiran Rakjat.
- \_\_\_\_\_, 1947, *Lahirnya Pancasila: Pidato Pertama Pancasila diucapkan Bung Karno tanggal 1 Juni 1945*, Jakarta, Kementerian Penerangan RI.
- \_\_\_\_\_, 1964, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Vol. 1, Panitia Di Bawah Bendera Revolusi, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1958, *Pantja-Sila sebagai Dasar Negara*, jilid 1, II, III, Kementerian Penerangan RI, Jakarta.
- Wolhoff, G.J., 1955, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas N.V., Makassar.
- Wolters, A. M., 1983, *“On The Idea of Worldview and Its Relation to Philosophy”* dalam P. Marshall et.al. (ed), *Stained Glass University Press of America*, UK.
- Yamin, M., 1956, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*, Djambatan, Jakarta.



# PENGUATAN SISTEM DEMOKRASI PANCASILA: MEREKONSTRUKSI SISTEM DEMOKRASI VERSI PARA PENDIRI NEGARA<sup>1</sup>

... ————— ...

*Oleh :*  
**Nuruddin Hady<sup>2</sup>**

## Abstraksi

Sehingga salah satu pertanyaan penting dalam FGD ini, apakah penerapan sistem demokrasi Pancasila di Indonesia sudah sesuai dengan sistem demokrasi Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan?, maka jawabannya menurut saya adalah tidak lagi, karena kita sudah mengarah pada sistem demokrasi liberal, yang tercermin dalam Pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung, serta Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Perubahan UUD NRI tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR tidak bersandar pada pertanyaan penting, apakah sejatinya tujuan Negara yang hendak kita capai, lalu kemudian apakah alat untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini penting, karena para pendiri negara Indonesia dalam merumuskan muatan yang ada dalam UUD 1945 selalu berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, sehingga mereka penuh kehati-hatian dan dengan hati nurani yang bersih

---

<sup>1</sup>) Makalah disampaikan pada FGD Penguatan Sistem Demokrasi Pancasila, yang diselenggarakan oleh PP OTODA FH UB bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR RI, 7 Maret 2016.

<sup>2</sup>) Staf Pengajar FIS Univ. Negeri Malang. Pengurus Laboratorium Pancasila Univ. Negeri Malang tahun 2008-sekarang.

dalam menentukan muatan UUD 1945. Sementara, pada anggota MPR dalam proses perubahan UUD 1945 tidak berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, tetapi mereka hanya berorientasi pada bagaimana pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi negara, perlunya check and balances, dan ketakutan akan munculnya sistem politik yang otoriter, apabila UUD 1945 tidak dilakukan perubahan.

Pasca reformasi, Indonesia lebih disibukkan dengan persoalan politik, baik nasional maupun lokal, sehingga pada akhirnya melalaikan aspek pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Mungkin inilah yang sejak awal dikhawatirkan oleh Ir. Soekarno, ketika suatu negara hanya berpijak pada politik demokrasi saja, tanpa sosial demokrasi, maka menurutnya tidak akan ada keadilan sosial, tidak akan ada demokrasi yang membawa kenyataan kesejahteraan di kalangan rakyat. Maka, janganlah mencari demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik demokrasi ekonomi yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial. Apa yang dikhawatirkan Ir. Soekarno, nampaknya menjadi kenyataan, karena hampir 70 tahun Indonesia merdeka, tetapi Indonesia belum juga mengarah pada negara kesatuan yang kuat, adil dan makmur. Negara Indonesia akan mengarah pada negara gagal, apabila tidak mampu segera mengatasi persoalan-persoalan bangsa yang begitu kompleks.

Kata Kunci: *merekonstruksi, demokrasi, pendiri negara*

“... Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial”. (Ir. Soekarno: 1 Juni 1945)<sup>3</sup>

## A. PENDAHULUAN

Pasca perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara<sup>4</sup>, berimplikasi pada

---

<sup>3</sup>) Risalah Sidang BPUPKI, Sekretaris Negara RI, Jakarta, 1995, h.79-80. Lihat juga dalam RM. AB. Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, FH UI, Jakarta, 2004, h. 162.

<sup>4</sup>) Eksistensi MPR merupakan pondasi penting bagi bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kuat dalam mencapai tujuan negara yang hendak diwujudkan, tetapi nampaknya fraksi-fraksi MPR RI pada saat itu yang tidak memahami semangat dan suasana kebatinan para pendiri negara terkait dengan konstruksi bangunan Negara kesatuan yang kuat yang hendak diwujudkan, yang kemudian pada akhirnya meletakkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan negara

perubahan sistem ketatanegaraan RI, khususnya pergeseran kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan RI yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Implikasinya setidaknya pada 3 (tiga) hal, yaitu: Pertama, keberadaan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, seolah-olah tidak ada lagi yang mengawasi, hal ini disebabkan tidak adanya aturan lagi yang mewajibkan bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan ataupun mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya seperti era sebelumnya. UUD Negara RI tahun 1945 (pasca perubahan) tidak mengatur secara jelas bagaimana mekanisme lembaga-lembaga negara tersebut dalam mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya, terutama bagaimana pertanggungjawaban Presiden, kepada siapa atau badan mana Presiden harus memberikan pertanggungjawaban jawabnya, mengingat terdapat adagium "*geen macht zonder verantwoordelijkheid*" yaitu tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, dan implikasi dari pertanggungjawaban tersebut.

Kedua, kelembagaan MPR pasca perubahan UUD Negara RI tahun 1945, yang di desain dengan sistem soft-bikameral, dimana MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD,

mencerminkan organ pembuat hukum pusat disusun seperti di negara federal. Bandingkan dengan Konstitusi Negara federal Malaysia. Pasal 44 Konstitusi Malaysia menyebutkan: "Kekuasaan legislatif federasi akan diberikan kepada parlemen, yang terdiri dari Yang di-Pertuan Agong, dan dua Majelis perlemen yang dikenal sebagai Dewan Negara dan Dewan Rakyat". Dewan Negara merupakan 2 wakil dari negara bagian yang dipilih melalui pemilu dan dua orang dari wilayah persekutuan Kuala Lumpur, seorang dari Wilayah Persekutuan Labuan dan seorang dari Wilayah Persekutuan Putrajaya, serta 40 orang ahli yang mewakili kelompok profesional, perdagangan, perindustrian, pertanian, aktivis kebudayaan atau aktivis sosial atau yang mewakili ras minoritas atau dapat mewakili kepentingan orang asli, dan semuanya itu diangkat oleh Yang di-Pertuan Agong<sup>5</sup>.

Sedangkan keanggotaan Dewan Rakyat yang ditentukan dalam konstitusi Malaysia sebanyak 222 (dua ratus dua puluh dua) orang yang merupakan representasi dari partai politik yang ada di Malaysia yang dipilih melalui pemilu raya. Adapun alokasi masing-masing distrik di Malaysia telah ditentukan secara lebih detail dalam konstitusi Malaysia<sup>6</sup>. Hal ini berbeda dengan di Indonesia, dima-

---

<sup>5</sup>) Keanggotaan Dewan Negara di Malaysia merupakan perwakilan dari tokoh negara bagian dan tokoh atau aktivis sosial, ekonomi dan profesi di Malaysia, hal ini mirip dengan keberadaan Utusan Daerah (UD) dan Utusan Golongan (UG) dimasa MPR sebelum perubahan UUD 1945, dimana Utusan Daerah merupakan wakil dari seluruh provinsi yang dipilih oleh DPRD Provinsi, dan Utusan Golongan (UG) merupakan utusan yang mewakili aktivis, sosial, ekonomi, aktivis profesi, aktivis kampus, akt ivis kepemudaan, aktivis buruh, aktivis petani, dll, yang pada saat itu diangkat oleh Presiden.

<sup>6</sup>) Lihat Pasal 45 dan Pasal 46 Konstitusi Malaysia.

na jumlah maupun alokasi masing-masing kursi keanggotaan parlemen tidak diatur secara lebih detail dalam konstitusi, melainkan diatur dalam undang-undang.

Ketiga, demokrasi Indonesia telah bergeser dari demokrasi perwakilan (*representative democracy*) menjadi demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal itu tercermin dalam Pemilihan Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat<sup>7</sup>, serta pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis<sup>8</sup>. Realitas di atas semakin menegaskan bahwa sistem ketatanegaraan kita telah bergeser dari konsep demokrasi permusyawaratan menjadi demokrasi liberal. Dalam konteks inilah, maka makalah ini mencoba untuk “Merekonstruksi Demokrasi Pancasila dalam Kerangka Negara Kesatuan RI”, dengan cara menelaah secara historis gagasan para pendiri Negara untuk kemudian dijadikan sebagai pijakan awal untuk menjawab pertanyaan kunci dalam FGD ini yaitu apakah penerapan sistem demokrasi Pancasila di Indonesia sudah sesuai dengan sistem demokrasi Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan?

## B. SISTEM DEMOKRASI PANCASILA: GAGASAN PARA PENDIRI NEGARA

Persidangan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang berlangsung selama dua kali masa persidangan. Masa persidangan pertama berlangsung dari tanggal 29 Mei sampai dengan tanggal 1 Juni 1945. Sedangkan masa sidang kedua berlangsung dari tanggal 10 Juli sampai dengan tanggal 17 Juli 1945<sup>9</sup>.

M. Yamin, dalam pidatonya pada 29 Mei 1945 secara panjang lebar mengilustrasikan pandangan tentang pembentukan dasar-dasar suatu Negara yang mengemukakan 5 (lima) prinsip, yaitu (i) Peri Kebangsaan; (ii) Peri Kemanusiaan; (iii) Peri Ketuhanan; (iv) Peri Kerakyatan; dan (v) Kesejahteraan Rakyat<sup>10</sup>. Dalam pandangan M. Yamin, Pri Kerakyatan memberi tiga kemajuan kepada ummat yang hidup dalam Negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Pertama, karena dengan dasar permusyawaratan itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. Kedua, oleh permusyawaratan, maka Negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar

---

7) Lihat Pasal 6A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

8) Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945. Meskipun rumusan dipilih secara “demokratis” tidak selalu dipilih secara langsung.

9) Risalah Sidang BPUPKI, Sekretaris Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.

10) Ibid, h. 16-21

dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga Negara tidak berpusing di sekeliling insan, melainkan sama-sama membentuk Negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan. Ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang seorang, permusyawaratan membawa Negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan<sup>11</sup>. M. Yamin menekankan pentingnya permusyawaratan dan perwakilan dalam susunan tata Negara kita. M. Yamin mengemukakan sebagai berikut:

“....., maka permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmat- kebijaksanaan yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan. Dengan perwakilan itu ialah tenaga yang kuat dan yang memberi warna dan aliran istimewa kepada keinginan orang Indonesia kepada susunan tata-negara. Perwakilan tidaklah saja menguatkan persekutuan hukum

adat dalam tata-negara bagian bawah, tetapi juga menjadi pedoman dalam keinginan bangsa sekarang dalam menyusun tata-negara bagian tengah dan bagian atas.”<sup>12</sup>

Hal itu sejalan dengan pandangan Soepomo yang dikemukakan pada pidatonya tanggal 31 Mei 1945, yang mengemukakan sebagai berikut:

“Caranya mengangkat pemimpin Negara itu hendaknya janganlah diatur cara pemilihan menurut sistem demokrasi Barat, oleh karena pilihan secara sistem demokrasi Barat itu berdasar atas paham perseorangan. ...Untuk menjamin supaya pimpinan Negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem badan permusyawaratan. Kepala. Negara akan terus bergaulan dengan Badan Permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.”<sup>13</sup>

Penegasan yang sama dikemukakan oleh Ir. Soekarno, pada pidato dihadapan sidang BPUPKI tanggal 1 juni 1945<sup>14</sup>, ketika mengemukakan dasar ke-3, yaitu dasar mufakat-dasar

---

11) Muh. Yamin, dengan mengutip ayat al-Quran surat Asyysura ayat 38 yang berbunyi: “segala urusan mereka dimusyawarahkan”, kemudian mengemukakan gagasannya dimana pri Kerakyatan teraktualisasi dalam tiga hal, yaitu: Permusyawaratan, Perwakilan, dan Kebijaksanaan. Ibid, h. 16-21

12) Ibid, h. 18-19.

13) Ibid, h. 42.

14) Ir. Soekarno, dalam pidatonya pada 1 juni 1945 secara panjang lebar mengilustrasikan pandangannya lebih lanjut tentang pembentukan dasar-dasar suatu negara ini, dengan membandingkan dasar-dasar negara bangsa lain. Pembentukan suatu bangsa menurut Ir. Soekarno adalah pertama-tama karena adanya „kesamaan riwayat (nasib) dan kehendak untuk bersatu.”<sup>14</sup> Menurut Ir. Soekarno, Lenin, misalnya mendirikan negara Sovyet pada tahun 1917, namun weltanschauung-nya telah dipersiapkan 22 tahun sebelumnya yaitu pada tahun 1895, pada tahun 1905, weltanschauung tersebut telah digladiresikkan lebih dahulu. Sedangkan Hitler mendirikan Negara Jermania pada tahun 1933, tetapi dasar negaranya, National Sozialistische weltanschauung, telah dipersiapkan 12 tahun sebelumnya pada tahun 1921. Sama seperti Lenin, sebelum 1933, National Sozialistische weltanschauung Jerman itu pun

perwakilan, dasar permusyawaratan<sup>15</sup>. Ir. Soekarno berkeyakinan bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan<sup>16</sup>. Dalam pandangan Ir. Soekarno, “kapal yang membawa kita ke Indonesia Merdeka itu, ialah Kapal-Persatuan. “Demi persatuan itu, Soekarno menekankan pentingnya bangsa Indonesia menempuh jalan nasionalisme dan jalan demokrasinya sendiri, yang tidak perlu meniru nasionalisme dan demokrasi yang berkembang di Barat. Soekarno mengingatkan bahwa “demokrasi itu pada hakekatnya adalah „pemerintahan rakyat, yang memberi hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah“. Namun dalam prakteknya, bisa jadi bukanlah demokrasi bagi rakyat, melainkan rakyat diperuntukkan bagi demokrasi. Dengan itu, Ir. Soekarno ingin menyatakan bahwa demokrasi poli-

tik saja tidak cukup “Bahwa demokrasi-politik sahaja, belum menyelamatkan rakyat. Bahkan di negeri-negeri, seperti Inggris, Nederland, Perancis, Amerika, dll, dimana demokrasi telah dijalankan, kapitalisme merajalela dan kaum Marhaenya papa-sengsara! Kaum nasionalis Indonesia tidak boleh mengeramatkan demokrasi yang demikian itu“. Ir. Soekarno menekankan perlunya bangsa kita memiliki konsepsi nasionalisme dan demokrasinya sendiri, yang dia namakan sebagai “sosio-nasionalisme” dan “sosio-demokrasi”<sup>17</sup>.

Sementara M. Hatta mengemukakan pandangan negara demokrasi yang menghargai nilai-nilai hak asasi manusia. M. Hatta mengemukakan sebagai berikut:<sup>18</sup>

“...Kita mendirikan negara baru, di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tapi satu hal yang saya kuatirkan kalau tidak ada satu

---

telah dicobakan pada Munchener Putsch, tetapi gagal. Sun Yat Sen mendirikan Negara Tiongkok Merdeka pada tahun 1912, tetapi weltschauung-nya yang disebut Sun Min Sui (Mintu, Minchuan, dan Minseng), telah dipersiapkan 27 tahun sebelumnya yaitu pada tahun 1885. Demikian juga dengan weltschauung yang diusulkan oleh Bung Karno tanggal 1 juni 1945, menurut pengakuannya telah ia persiapkan 27 tahun sebelumnya pada tahun 1918. Lihat, ibid, h. 69-70.

<sup>15</sup> Pandangan Ir. Soekarno yang disampaikan pada tanggal 1 juni 1945 dengan uraian yang dilatari oleh pengetahuan sejarah yang luas, ia mengemukakan rumusan pemikirannya yang disebutnya dengan Pancasila, sebagai dasar filsafat negara, dengan susunan Pancasila 1 juni 1945 yang diusulkan itu ialah: (1) Kebangsaan Indonesia; (2) Internasionalisme atau peri-kemanusiaan; (3) Mufakat atau Demokrasi; (4) Kesejahteraan Sosial; dan (5) Ketuhanan yang berkebudayaan. Kelima dasar itulah yang disarankan oleh Ir. Soekarno sebagai dasar-dasar Indonesia Merdeka yang akan didirikan itu. Pada saat menyampikan pandangannya itu, Ir. Soekarno menyebutnya sebagai Pancasila, Sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan Negara Indonesia kekal dan abadi. Selain itu, Ir. Soekarno juga menawarkan apabila usulannya diperas menjadi tiga yang disebutnya sebagai Tri Sila, yaitu socio-nasionalisme, socio-demokratie, dan ke-Tuhanan. Dan apabila yang tiga diperas lagi menjadi satu - Eka Sila yaitu „gotong royong, negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong yang menurutnya lebih dinamis dari „kekeluargaan, karena menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan-- „satu karyo, satu gawe. Lihat Risalah Sidang BPUPKI, h. 80-83.

<sup>16</sup> Ibid, h. 77. Lihat dan bandingkan juga dalam RM. AB. Kusuma, ...Op, Cit, h.160.

<sup>17</sup> Pandangan Ir. Soekarno tersebut tercermin dalam beberapa tulisannya, seperti “Demokrasi Politik dan Demokrasi-Ekonomi” (1932), “Sekali lagi tentang “Sosio-Nasionalisme”, dan “Sosio-Demokrasi” (1932), dan “Mencapai Indonesia Merdeka” (1933). Lihat lebih lanjut dalam Yudi Latif, Op.Cit, h. 409-410.

<sup>18</sup> Naskah Pidato lengkap M. Hatta, dalam sidang BPUPKI pada tanggal 30 Mei 1945 tidak ditemukan. lihat RM. AB. Kusuma, Ibid, h. 118.

keyakinan atau satu pertanggung jawaban kepada rakyat dalam hukum dasar yang mengenai haknya untuk mengeluarkan suara, saya kuatir mengkhianati di atas undang-undang dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi satu bentukan negara yang kita tidak setuju.....Kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasar kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaiki masyarakat. Tetapi di sebelah itu, janganlah kita berikan kekuasaan yang sekuasa-kuasanya kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan.”<sup>19</sup>

Pandangan M. Hatta di atas, menggambarkan kekhawatirannya akan munculnya negara kekuasaan, apabila jaminan hak-hak rakyat, seperti kebebasan berbicara dan berpendapat tidak mendapatkan jaminan dalam konstitusi. Hal ini menurut Hatta merupakan tanggung jawab untuk tetap menjaga agar supaya negara Indonesia tidak menjadi negara kekuasaan, sebab menurutnya negara Indonesia didasarkan kepada kedaulatan rakyat. Para pendiri negara telah menyepakati memilih demokrasi perwakilan (*representative democracy*) dalam menjalankan kedaulatan rakyat yang berpijak pada prinsip musyawarah mufakat. Anggota BPUPKI Sukardjo Wirjopranoto yang mengungkapkan sebagai berikut: “Kepala negara sudah

semestinya, sudah seadilnya dengan jalan permusyawaratan, artinya dengan jalan gotong-royong. Dengan jalan gotong royong kita mengadakan Kepala Negara.”<sup>20</sup> Dalam ungkapan M. Yamin, “..... permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmat-kebijaksanaan yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan”<sup>21</sup>. Maka, Indonesia telah memiliki prinsip cita demokrasi sendiri sebagaimana telah digariskan oleh para pendiri negara yang tercermin pada sila-sila Pancasila yang tentu saja tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum demokrasi, bahkan para pendiri negara Indonesia telah merancang demokrasi modern di atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), dan negara yang berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.

### C. PERGESERAN SISTEM DEMOKRASI PANCASILA PASCA PERUBAHAN KONSTITUSI

Demokrasi Indonesia telah bergeser dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung. Semangat yang ada dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) yang digagas oleh para pendiri negara sejatinya adalah konsep demokrasi tidak langsung atau biasa disebut dengan demokrasi perwakilan, hal ini tercermin pada

<sup>19</sup>) Risalah sidang BPUPKI, hlm 262. Lihat dan bandingkan juga dalam RM. AB. Kusuma, h. 354-355

<sup>20</sup>) Ibid, h. 117-118.

<sup>21</sup>) Ibid.

pembukaan UUD 1945 alinea keempat atau sila ke 4 Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan<sup>22</sup>. Bahkan Thomas Meyar (2008) menyebutnya sebagai Demokrasi Sosial. Menurutnya, nilai-nilai dasar yang terdapat di dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 mengakui dan menyatakan hal tersebut<sup>23</sup>.

Menurut Slamet Efendi Yusuf, cara pandang pendiri negara telah menyepakati memilih demokrasi perwakilan (*representative democracy*) dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Hal itu tergambar jelas dalam sila ke-4 Pancasila, inilah konsep demokrasi berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang berbasis kedaulatan rakyat. Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang kemudian diwakilkan kepada orang-orang yang mereka pilih untuk duduk di lembaga perwakilan<sup>24</sup>.

Demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam catatan David Held (2006) dimulai pada zaman Athena, Yunani kuno 800 tahun sebelum masehi (SM). Kemudian demokrasi Athena tersebut runtuh, diakibatkan amat sulit sekali melaksanakannya. Bayangkan sebagai lembaga tertinggi yang disebut Majelis sekurang-kurangnya melaksanakan rapat 40 kali setiap tahunnya dan memiliki kuorum sebesar 6.000 warga. Sejak demokrasi klasik di Athena Yunani yang melaksanakan pemerintahan secara langsung oleh rakyat itu sendiri menemukan kegagalan, maka demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) menjadi pilihan. Konsep *indirect democracy* ini juga disebut dengan *representative democracy*<sup>25</sup>.

Menurut E.E Schattschneider sebagaimana dikutip Larry Berman dan Bruce Allen Murphy, bahwa pelaksanaan demokrasi di Amerika yang berpopulasi sekitar 260 juta orang

---

<sup>22</sup>) Menurut Mahfud MD, pendapat yang mengatakan bahwa isi UUD 1945 pasca perubahan memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan Pancasila. Misalnya, terkait dengan pemilihan Presiden secara langsung sebagaimana diatur di dalam Pasal 6A UUD 1945 bertentangan dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Menurut pendapat tersebut berdasarkan sila keempat Pancasila, maka pemilihan presiden haruslah dilakukan oleh lembaga perwakilan, tidak secara langsung oleh rakyat. Pendapat seperti itu menurut Mahfud MD tidak tepat, karena isi sila keempat Pancasila sebenarnya tidak memerintahkan cara pemilihan presiden, melainkan memerintahkan adanya lembaga perwakilan rakyat sebagai wadah demokrasi yang membicarakan dan mengolah aspirasi rakyat. Soal pemilihan presiden/wakil presiden bisa dilakukan secara langsung atau tidak langsung, tergantung perintah UUD dan pengaturan UU tentang itu. Yang penting menurut Mahfud MD, dari sila keempat Pancasila itu adalah adanya lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat yang dapat memusyawarahkan berbagai aspirasi rakyat untuk penyelenggaraan negara. Jadi menurut Mahfud MD, tekannya adalah tersedianya lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat. Sistem pemilihan Presiden secara langsung menurutnya tidaklah bertentangan dengan sila keempat. Lihat lebih lanjut dalam Moh. Mahfud. MD, Op.Cit,h. 57.

<sup>23</sup>) Demokrasi Sosial merupakan demokrasi yang dicirikan dengan negara yang memiliki kesejahteraan sosial komprehensif, yang menjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar, bukan hanya hak sipil dan politik, tetapi juga hak sosial, ekonomi, dan budaya, seperti halnya dengan mempertahankan sebuah distribusi kesempatan hidup yang adil. Lihat Thomas Meyer, Demokrasi Sosial dan Libertarian, Dua Model yang Bersaing dalam Mengisi Kerangka Demokrasi Liberal, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Jakarta, 2008, h. 7-18.

<sup>24</sup>) Slamet Efendi Yusuf, *Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, h. 319.

<sup>25</sup>) David Held, *Model of Democracy*, Edisi Bahasa Indonesia, 2009, Akbar Tandjung Institute, Jakarta, h. 3.



(1969) akan mengakibatkan banyak waktu sis-sia jika diterapkan sistem demokrasi langsung<sup>26</sup>. Oleh karena itu, Berman dan Allen Murphy berpendapat bahwa demokrasi langsung hanya bisa dilaksanakan dalam sebuah wilayah kecil yang masyarakatnya homogen. Jika itu coba dilaksanakan pada masyarakat sosial yang beragam, sebagaimana Indonesia, maka jelas-jelas konsep tersebut tidak praktis (*cumbersome*) dilaksanakan<sup>27</sup>.

Sehingga salah satu pertanyaan penting dalam FGD ini, apakah penerapan sistem demokrasi Pancasila di Indonesia sudah sesuai dengan sistem demokrasi Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan?, maka jawabannya menurut saya adalah tidak lagi, karena kita sudah mengarah pada sistem demokrasi liberal, yang tercermin dalam Pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung, serta Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

#### D. PEMILIHAN KEPALA DAE-

#### RAH: MENDESAIN ULANG SISTEM DEMOKRASI LOKAL

Demokrasi lokal merupakan landasan utama bagi berkembangnya demokrasi di tingkat nasional. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan terobosan penting yang dimaksudkan sebagai upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*), yakni suatu upaya untuk mengatasi kelemahan praktek demokrasi substantif, khususnya dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat lokal. Pendalaman demokrasi tersebut diperlukan agar bentuk demokrasi yang ideal dapat diwujudkan<sup>28</sup>. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung pada hakekatnya dianggap sebagai bentuk perwujudan praktek demokrasi yang paling sempurna, karena dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini diharapkan bukan saja mampu memunculkan dan melahirkan calon-calon pemimpin yang dikenal dan lebih dekat dengan masyarakat, tetapi juga diharapkan dapat mewujudkan akselerasi pembangunan demokrasi dan kesejahteraan rakyat di daerah<sup>29</sup>.

#### Pemilihan Kepala daerah

<sup>26</sup> Milton C. Cummings, JR, dan David Wise, *Democracy Under Pressure, An Introduction to the American Political System*, Sixth Edition, Orlando, Florida, HBJ Publishers, 1989, h. 11-15.

<sup>27</sup> Slamet Efendi Yusuf, Op.Cit, h. 319.

<sup>28</sup> R. Siti Zuhro, *Model Demokrasi Lokal, Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, The Habibie Center dan TIFA, Jakarta, 2011, h. 23

<sup>29</sup> Pemilukada dinilai dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, sampai seleksi politis. Atas dasar itu, Pemilukada diharapkan akan menghasilkan figur pemimpin yang aspiratif, berkualitas, dan legitimate yang akan lebih mendekati pemerintah dengan rakyatnya. Disamping itu, Pemilukada diharapkan menjadi bagian integral dari akslerasi demokratisasi di tingkat nasional. Artinya, demokrasi di tatanan nasional akan bertumbuh kembang secara mapan jika pada tingkatan lokal nilai - nilai demokrasi telah berakar kuat terlebih dahulu. Lihat M. Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, dalam *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konspres, 2011, Jakarta, h. 7

diperkenalkan melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menentukan, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil<sup>30</sup>. Mekanisme ini dipilih sebagai langkah koreksional pembentuk undang-undang terhadap mekanisme demokrasi perwakilan yang diterapkan berdasarkan UU No. 22 tahun 1999, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD<sup>31</sup>. Terlebih lagi pasca perubahan Undang-undang Dasar (UUD) 1945, khususnya pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyebutkan; Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provin-

si, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Para pembentuk undang-undang nampaknya meyakini bahwa praktek Pemilihan kepala daerah secara langsung, dipercaya akan lebih mendekati makna demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dari pada dipilih oleh DPRD<sup>32</sup>.

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki beberapa kelebihan<sup>33</sup>, dan sekaligus kekurangan<sup>34</sup>, oleh karena itu berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, akhirnya diakhir masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melahirkan dua UU, yaitu: (i) UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan (ii) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 2014 tersebut pemilihan Gubernur serta Bupati dan Walikota

---

<sup>30</sup> Sehingga pemilihan kepala daerah kemudian dikategorikan juga masuk dalam ranah hukum Pemilu, terlebih lagi setelah terbitnya Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan umum, yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satunya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung (MA) yang dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK)

<sup>31</sup> M. Mahfud MD, *Evaluasi PemiluKada*, Op.Cit, h. 7.

<sup>32</sup> Rumusan "dipilih secara demokratis" dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 inilah yang kemudian ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR, menjadi "dipilih secara langsung". Berbeda dengan Pemilihan kepala daerah di era sebelumnya, baik berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, maupun berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, dimana Gubernur, Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD

<sup>33</sup> Pilkada langsung memiliki sejumlah kelebihan dibandingkan dengan melalui sistem perwakilan, kelebihan tersebut antara lain: (i) memutus politik oligarki yang dilakukan sekelompok elit dalam penentuan kepala daerah; (ii) memperkuat check and balance dengan DPRD; (iii) legitimasi yang kuat karena mendapat mandat langsung dari rakyat; (iv) menghasilkan kepala daerah yang akuntabel; dan (v) menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsif terhadap tuntutan rakyat. Lihat Lili Romli, *Evaluasi Pilkada Langsung Di Indonesia*, dalam Jurnal LIPU, Democracy Pilkada, Jakarta, 2007, h. 1

<sup>34</sup> Sejumlah kelemahan dari Pilkada langsung ini, antara lain: (i) anggaran yang dikeluarkan cukup besar; (ii) terjadinya konflik dan sengketa menjadi tontonan yang lazim di beberapa pelaksanaan Pilkada langsung, data Cetro mencatat sejak tahun 2005 sebagai tahun pertama pelaksanaan Pilkada, di bulan Mei terdapat 224 Kasus, bulan Juni ada 340 kasus dan bulan Juli ada 471 kasus; (iii) masih maraknya berbagai bentuk kecurangan pilkada, seperti: money politik, mobilisasi aparat birokrasi, tidak netralnya KPU daerah sebagai penyelenggara pemilu. Lihat dan bandingkan dalam Sartono Sahlan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, h. 74-75

akan dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan lagi dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah. Tetapi dalam waktu yang sangat singkat pula Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yaitu Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota<sup>35</sup>, dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>36</sup>. Substansi Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan

Walikota, adalah mengembalikan mekanisme Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat di daerah, bukan dipilih oleh DPRD. Dalam perdebatan yang cukup alot, akhirnya Perppu tersebut diterima oleh DPR, meskipun saya berharap sebaliknya agar Kepala daerah dapat dipilih kembali oleh DPRD<sup>37</sup>.

Terlepas dari berbagai kelebihan, kelemahan dan perdebatan yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada<sup>38</sup>, maka sesungguhnya Pilkada langsung merupakan sistem yang lazim diterapkan oleh negara federal, sep-

---

<sup>35</sup>) Perppu ini mencabut UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dimana Pemilihan Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Sedangkan Perppu No. 1 Tahun 2014 mengatur Pemilihan Kepala daerah secara langsung oleh rakyat

<sup>36</sup>) Mungkin baru kali ini dalam sejarah republik Indonesia, sebuah UU begitu cepat dicabut. Sejak awal proses pembahasan RUU Pilkada sampai pada pengesahan RUU Pilkada memang cukup banyak menyedot perhatian publik di negeri ini. Bagi yang menolak atas pengesahan UU No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ini, setidaknya terdapat 4 isu besar sebagai respons publik atas penolakan tersebut, yaitu: (i) Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD dianggap merampas kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya secara langsung, bahkan hal ini dianggap sebagai bentuk kemunduran demokrasi yang telah susah payah dibangun; (ii) Pilkada melalui DPRD dikhawatirkan berpotensi terjadinya transaksi politik dan money politics di tingkat elit parpol; (iii) Pilkada melalui DPRD akan menutup peluang bagi pemimpin yang dekat dengan rakyatnya; dan (iv) Kepala daerah yang terpilih dikhawatirkan akan lebih mementingkan kepentingan anggota DPRD yang memilihnya dari pada memikirkan kepentingan rakyatnya dan bahkan dengan Pilkada melalui DPRD akan berpotensi sangat besar memunculkan penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan kepala daerah untuk melakukan KKN. Sementara bagi kalangan yang mendukung atas disahkannya UU No. 22 Tahun 2014 ini didasarkan pada argumentasi perlunya efisiensi dan meminimalisasi dampak kerusakan yang mungkin ditimbulkan dari pilkada langsung terhadap tatanan masyarakat. Mengingat Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung di beberapa daerah masih diwarnai dengan konflik politik, anarkisme massa, serta masih terjadi berbagai bentuk kecurangan, mulai dari politik uang (money politics), „sembako politik, tidak netralnya penyelenggara Pemilu maupun mobilisasi aparat birokrasi untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Disamping itu Pilkada langsung telah menyerap anggaran negara yang begitu besar.

<sup>37</sup>) Dalam ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Lihat Pasal 22 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945

<sup>38</sup>) Perdebatan yang muncul seputar konstitusionalitas Pemilihan Kepala daerah secara langsung misalnya, mendapat tanggapan yang berbeda. Yusril Ihza Mahendra, mengatakan bahwa Pilkada langsung itu tidak sesuai dengan konstitusi. Dasarnya, Pasal 22E ayat (2) UUD1945 yang menyatakan “Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat”. Karena pasal tersebut tidak disebutkan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu. Disamping itu, MK melalui Putusan No. 97/PUU-XI/2013 telah menolak kewenangan untuk mengadili sengketa Pilkada. Sedang Moh. Mahfud MD berpendapat berbeda, menurutnya tanpa harus dikaitkan dengan kewenangan MK untuk mengadili sengketa pilkada, pemilihan kepala daerah secara langsung adalah konstitusional, sama konstitusionalnya dengan pilkada melalui DPRD. Menurut Mahfud MD, hal itu merupakan pilihan kebijakan hukum yang terbuka (opened legal policy) yang berarti sama-sama demokratis sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945, bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilakukan secara demokratis. Adapun fakta bahwa MK menolak kewenangan mengadili sengketa pilkada langsung bukan berarti pilkada langsung itu inkonstitusional. Lihat Moh. Mahfud MD, Mencari Peradilan Pilkada dalam kolom Sindo, sabtu, 13 Desember 2014

erti di Amerika Serikat, Australia, dan Kanada<sup>39</sup>. Disamping itu, Pilkada langsung tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara, karena dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan ditegaskan bahwa di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan<sup>40</sup>. Lahirnya UU No. 22 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang mengembalikan mekanisme Pemilihan Gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi dan Pemilihan Bupati dan Walikota dipilih oleh DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 3), bukan dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah<sup>41</sup>, sejatinya lebih mendekati ide yang diharapkan oleh para pendiri negara<sup>42</sup>, disamping pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap lebih sesuai diterapkan di negara federal, bahkan ada yang menyebutkan bahwa dengan sistem Pilkada langsung Indonesia telah menerapkan sistem *federal arrangements*<sup>43</sup>. Meskipun terdapat negara kesatuan seperti di Hongaria

sebuah negara dikawasan Eropa, yang menerapkan pemilihan Walikota secara langsung yang dilakukan serentak dengan pemilihan anggota dewan lokal<sup>44</sup>, tetapi negara Hongaria wilayahnya relatif kecil<sup>45</sup>, sehingga hal itu lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan Indonesia.

Berangkat dari berbagai kelebihan dan kelemahan dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung yang telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya, maka untuk memperkuat integrasi nasional, menghargai pondasi demokrasi yang telah diletakkan oleh para pendiri negara, serta untuk mempercepat dan menjamin tujuan bernegara yakni kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka idialnya Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan pada mekanisme dipilih oleh DPRD. Sehingga lahirnya UU No. 22 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sudah tepat. Meskipun demikian terdapat beberapa alternatif yang dapat di-

---

<sup>39</sup>) Lihat dan bandingkan dalam Edie Toet Hendratno, Op. Cit, h. 240-241.

<sup>40</sup>) Lihat bunyi penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan

<sup>41</sup>) Perpu No. 1 Tahun 2014, telah mengembalikan mekanisme Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Lihat Pasal 2 Perppu No. 1 Tahun 2014

<sup>42</sup>) Ir. Soekarno mengatakan: "kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik economische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial". Lihat Risalah sidang BPUPKI, Op. Cit, h. 79

<sup>43</sup>) Sistem Pilkada langsung ini lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem federal murni, seperti di AS, Austria, dan Kanada. Bahkan Ramlan Surbakti mengistilahkan Pilkada langsung di NKRI sebagai "federalisme Pilkada". Lihat Edie Toet Hendratno, Op. Cit, h. 241

<sup>44</sup>) Gabor Soos, *Local and National Parties in Hungaria, Urban And Regional Research International*, Volume 11, Netherlands, 2008, h.70

<sup>45</sup>) Negara Kesatuan Hongaria memiliki penduduk yang relatif kecil yaitu sebanyak 10 Juta jiwa, dimana pemerintah daerah yang paling padat penduduknya yakni Kota Deprecen hanya memiliki penduduk 200 ribu jiwa. Calon Walikota harus mengumpulkan rekomendasi atau semacam dukungan dari tiga persen pemilih bagi penduduk yng kurang dari 10 ribu jiwa, dua persen bagi penduduknya 10 ribu- 100 ribu. Disamping individu bisa mencalonkan, organisasi juga dapat mencalonkan diri sebagai Walikota. Lihat Gabor Soos, Op. Cit, 2008, h.71

lakukan terkait dengan Pemilihan Kepala daerah, yang secara substansi Pemilihan kepala daerah tidak dapat dilakukan penyeragaman, tetapi disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan dan urgensinya bagi keutuhan negara kesatuan. Beberapa alternatif tersebut, antara lain:

Pertama, karena titik berat otonomi dilakukan di tingkat Kabupaten/kota, maka Bupati dan atau Walikota cukup dipilih oleh DPRD yang bersangkutan. Pemilihan Kepala daerah secara langsung cukup dilakukan pada tingkat Provinsi. Mengingat Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, maka dengan dipilih secara langsung akan lebih kuat tingkat legitimasinya, disamping persoalan efisiensi dana yang dikeluarkan untuk membiayai Pilkada langsung. Sementara pada tingkat Kabupaten/Kota, Bupati atau walikotanya cukup dipilih oleh DPRD, sehingga Bupati atau walikota sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah dapat mempertanggungjawabkan secara lebih akuntabel kepada DPRD maupun kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di Pusat.

Kedua, bagi daerah Istimewa atau daerah khusus, maka untuk tetap menghargai kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah

tersebut, maka pemilihan kepala daerah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada selama ini. Seperti pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka pengisian jabatan Gubernur dan wakil Gubernur dilakukan berdasarkan penetapan oleh DPRD, yang berasal dari Kasultanan sebagai calon Gubernur dan Kadipaten sebagai calon wakil Gubernur<sup>46</sup>. Sedangkan untuk Provinsi Aceh pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernurnya dipilih secara langsung oleh masyarakat Aceh<sup>47</sup>, dan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat Papua, namun terlebih dahulu calon yang diajukan tersebut terlebih dahulu dimintakan pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP)<sup>48</sup>. Sedangkan bagi Provinsi DKI Jakarta sebagai provinsi khusus Ibukota, maka Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dipilih secara langsung seperti yang sekarang ini<sup>49</sup>, atau dapat juga cukup dipilih oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta. Hal ini untuk menghindari dampak politik yang ditimbulkan dari pemilihan kepala daerah secara langsung, mengingat DKI Jakarta merupakan Ibukota negara.

Beberapa gagasan di atas meru-

---

<sup>46</sup> Pasal 19 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta, menyebutkan: "... Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai calon Wakil Gubernur...". dan Pasal 21 UU No. 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa DPRD DIY melakukan verifikasi terhadap dokumen persyaratan Sultan Hamengkubuwono sebagai Calon Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai calon Wakil Gubernur

<sup>47</sup> Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

<sup>48</sup> Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

<sup>49</sup> Pasal 10 UU No. 29 Tahun 2007 tentang Provinsi DKI sebagai Ibukota Negara, menentukan bahwa Gubernur dipilih secara langsung melalui pemilihan umum Kepala daerah dan wakil Kepala daerah.

pakannya upaya untuk mendesain ulang sistem demokrasi lokal yang bukan saja mementingkan proses demokratisasi di daerah, tetapi yang paling urgen adalah bagaimana pelaksanaan demokrasi lokal tersebut membawa manfaat bagi masyarakat di daerah, khususnya dalam rangka untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah, terutama masyarakat di daerah terpecil dan daerah perbatasan. Kesenjangan antar daerah masih saja terjadi<sup>50</sup>, begitu juga dengan masih banyaknya daerah perbatasan, dan daerah terpecil yang kurang dan bahkan tidak terurus, karena kurang mendapatkan perhatian yang sangat serius, baik dari pemerintah pusat, maupun

dari pemerintah daerahnya, padahal daerah-daerah tersebut memiliki potensi yang cukup bagus dan strategis apabila dikembangkan dan dikelola dengan baik<sup>51</sup>, tetapi nampaknya kita masih disibukkan dengan hiruk-pikuk politik, baik skala nasional, regional maupun lokal, seperti perhelatan Pilkada langsung yang menghabiskan dana cukup besar<sup>52</sup>, yang belum tentu dapat melahirkan seorang pemimpin daerah yang dekat dengan rakyat yang memiliki komitmen untuk mensejahterakan rakyat di daerahnya. Terlebih lagi, berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, cukup banyak kepala daerah yang terpilih dari hasil Pemilihan Kepala Daerah secara lang-

---

<sup>50</sup>) Masih terjadi kesenjangan antar daerah di Indonesia, terutama kesenjangan ketersediaan infrastruktur dan kemampuan keuangan daerah. Kesenjangan pembangunan antardaerah terutama terjadi antar perkotaan dan pedesaan, antara Pulau Jawa dan Luar Jawa, antara pusat-pusat pertumbuhan dengan kawasan hinterland (daerah pedalaman), dan kawasan perbatasan, serta antara kawasan Barat Indonesia dan Kawasan Timur Indonesia. Indikasi ketimpangan pembangunan tersebut dapat dilihat dari perbedaan tingkat kesejahteraan dan perkembangan ekonomi antar daerah. Begitu juga dengan kesenjangan sosial antar wilayah, yang digambarkan dengan beberapa indikator, seperti: (i) kondisi tingkat kemiskinan; (ii) tingkat partisipasi pendidikan masyarakat dengan menggunakan angka rata-rata lama sekolah, angka melek huruf, dan angka partisipasi sekolah; (iii) kualitas kesehatan masyarakat dengan menggunakan angka harapan hidup dan kualitas gizi masyarakat. Lihat lebih lanjut Analisa Kesenjangan Antar Wilayah, Bappenas, Jakarta, 2013, h. 13-26

<sup>51</sup>) Kawasan perbatasan Indonesia terdiri dari perbatasan darat yang berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini (PNG), dan Timor Leste serta perbatasan laut yang berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini (PNG). Setiap kawasan perbatasan memiliki ciri khas masing-masing, dengan potensi yang berbeda antara satu kawasan dan kawasan lainnya. Potensi yang dimiliki oleh kawasan perbatasan yang bernilai ekonomis cukup besar adalah potensi sumberdaya alam (hutan, tambang dan mineral, serta perikanan dan kelautan) yang terbentang di sepanjang dan sekitar kawasan perbatasan. Sebagian besar dari potensi sumberdaya alam tersebut belum dikelola, dan sebagian lagi merupakan kawasan konservasi atau hutan lindung yang memiliki nilai sebagai world heritage yang perlu dijaga dan dilindungi. Kawasan perbatasan darat Indonesia berada di 3 (tiga) pulau, yaitu Pulau Kalimantan, Papua, dan Pulau Timor, serta tersebar di 4 (empat) provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Papua, dan NTT. Setiap kawasan perbatasan memiliki kondisi yang berbeda satu sama lain. Kawasan perbatasan di Kalimantan berbatasan dengan Negara Malaysia yang masyarakatnya lebih sejahtera. Kawasan perbatasan di Papua masyarakatnya relatif setara dengan masyarakat PNG, sementara dengan Timor Leste kawasan perbatasan Indonesia masih relatif lebih baik dari segi infrastruktur maupun tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Lihat dalam Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia, Bappenas, Jakarta, 2011, h. 5-6.

<sup>52</sup>) Dalam Catatan Mendagri, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat menghabiskan anggaran per tahunnya mencapai Rp. 80 Triliyun. Pilgub Jawa Timur tahun 2008 maupun pada tahun 2013, menghabiskan dana hampir 1 Triliyun. Lihat lebih lanjut <http://news.metrotvnews.com/read/2014/09/13/291096/kemendagri-pilkada-langsung-habiskan-anggaran-rp80-t>.

sung terjerat kasus-kasus hukum<sup>53</sup>, terutama kasus-kasus korupsi.

### E. PENYERDAHANAAN PARTAI POLITIK: GAGASAN *IUS CONSTITUENDEM*

Parpol merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat yang lebih luas. Maka, basis sosiologis suatu parpol adalah ideologi dan kepentingan yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa kedua elemen tersebut parpol tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya<sup>54</sup>. Munculnya parpol di negara yang satu dengan negara yang lain memang tidak selalu sama. Tetapi, ada satu benang merah yang mempertemukannya sebagaimana diungkapkan oleh Scarrow (2004), yaitu bahwa kemunculan partai-partai itu berbanding lurus dengan tumbuhnya proses demokratisasi, khususnya yang berkaitan dengan kesamaan hak antar warga negara<sup>55</sup>.

Gagasan perlunya penyederha-

naan Partai politik secara substansial bukan berangkat dari kekhawatiran akan munculnya parpol berbasis kekuatan logistik dibandingkan dengan lahirnya parpol berbasis ideologi, tetapi hal ini dikaitkan dengan efektivitas dan stabilitas pemerintahan yang terbentuk. Kekuatan logistik partai merupakan implikasi dari sistem pemilu kita yang multipartai dan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka. Disamping itu, hal ini juga terkait dengan apakah sistem multipartai yang kita terapkan sekarang ini *compatible* dengan sistem ketatanegaraan kita, yakni sistem presidensial. Oleh karena itu, penyederhanaan parpol menjadi penting, tetapi di sisi yang lain, tidak mungkin kita melakukan pelarangan ataupun menutup kesempatan warga negara untuk mendirikan parpol baru karena hal itu terkait erat dengan kebebasan di dalam membentuk organisasi, termasuk partai politik yang oleh Robert A. Dahl (1971) merupakan salah satu karakteristik dasar dari sebuah negara demokratis.

Penyederhanaan partai politik di Indonesia perlu dilakukan agar *compatible* dengan sistem presidensial yang kita anut, yakni menjadi sistem multipartai sederhana antara 5 atau

---

<sup>53</sup>) Kementerian Dalam Negeri mencatat hingga Januari 2014 sebanyak 318 orang dari total 524 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah tersangkut dengan kasus korupsi. Untuk itu harus ada perbaikan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang diadakan pada 2015 atau setelah pelaksanaan pemilihan umum legislatif 9 April 2014 serta pemilihan presiden 9 Juli 2014. Data tersebut diambilnya dari Kemendagri sejak 2004 hingga Februari 2013. Berdasarkan data tersebut, sedikitnya 291 kepala daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota terlibat dalam kasus korupsi. Jumlah itu terdiri dari keterlibatan gubernur sebanyak 21 orang, wakil gubernur tujuh orang, bupati 156 orang, wakil bupati 46 orang, wali kota 41 orang, dan wakil wali kota 20 orang. Tercatat juga 1.221 nama pegawai pemerintah yang terlibat dalam kasus korupsi. Dari jumlah tersebut, sebanyak 877-nya sudah menjadi terpidana. Sementara 185 orang lainnya sudah berstatus tersangka, sedangkan 112 orang lainnya sudah terdakwa, dan 44 nama tersisa masih dimintai keterangannya sebagai saksi. Lihat <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>

<sup>54</sup>) A. Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012, h. 14.

6 partai politik peserta pemilu, atau meminjam istilah yang dikemukakan Sartori (1976:127) adalah sistem multipartai moderat, dimana tidak hanya jumlahnya saja yang relatif terbatas, melainkan juga dari segi ideologinya<sup>56</sup> yang tidak terpolarisasi secara tajam<sup>57</sup>. Penyederhanaan partai politik menjadi multipartai sederhana atau sistem multipartai moderat tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu: (1) pengaturan pendirian partai politik yang ketat, terutama dalam hal jumlah kepengurusan dan kepemilikan kantor di setiap kab/kota di masing-masing Provinsi; dan (2) melalui konsep *electoral threshold*<sup>58</sup>, dan *parliamentary threshold*, dimana dalam setiap pemilu ditingkatkan besaran ambang batasnya (2,5% menjadi 3,5% dan seterusnya, bahkan bisa menjadi 5,0%). Mekanisme demikian diharapkan menciptakan sistem kepatiaan dan sistem perwakilan yang stabil, dimana pada akhirnya, sistem ini diyakini bisa membawa pemerintahan presidensial yang lebih stabil dan efektif.

Disamping itu, penyederhanaan partai politik di Indonesia perlu diikuti dengan pengaturan yang sangat ketat bagi sumber pendanaan partai

politik, dimana partai politik harus memiliki sumber dana yang sehat dan bersih dari korupsi, yakni bersumber dari 2 (dua) jalur, yaitu: (1) iuran anggota; dan (2) Bantuan dari APBN dan APBD yang besarnya ditentukan berdasarkan jumlah perolehan suara dan/atau perolehan kursi di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota. Sehingga, ketentuan sumbangan yang sah menurut hukum<sup>59</sup>, dihapuskan karena ketentuan inilah yang menjadi celah bagi Parpol untuk mendapatkan sumbangan dari Perusahaan. Apabila terdapat partai politik yang secara nyata-nyata, sistemik dan masif dan telah dibuktikan secara hukum menerima sumber dana di luar ketentuan tersebut dapat dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) UU MK yang mengatur pemohon dan syarat pembubaran Parpol perlu dilakukan penyempurnaan. Regulasi yang demikian diharapkan menghasilkan partai politik dan wakil rakyat yang jujur dan kredibel.

Terkait dengan menghindari politik biaya tinggi, sejatinya hal ini berkaitan erat dengan sistem pemilu yang digunakan. Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam suatu

---

<sup>55</sup>) Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011, h. 59

<sup>56</sup>) Munculnya partai politik yang berbasis pada ideologi tertentu itu sering disebut sebagai politik aliran. Herbert Feith (1970), menggambarkan corak ideologi partai-partai pada 1950-an, ke dalam lima aliran besar: (i) Nasionalisme Radikal; (ii) Tradisionalisme Jawa; (iii) Islam; (iv) Sosialisme Demokratis; dan Komunisme. Corak politik aliran seperti ini tidak hanya berbeda, tetapi juga bernuansa konfliktual karena di antara mereka terdapat perbedaan-perbedaan nilai yang cukup mendasar. Lihat Ibid, h. 61

<sup>57</sup>) Ibid, h. 58.

<sup>58</sup>) Electoral threshold adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen (Healy, 1999, Lijphart, 1994, Reynolds dan Reilly, 1997), tetapi di Indonesia, sebagaimana terlihat di dalam UU tentang pemilu, konsep ini dimaksudkan sebagai ukuran untuk menentukan apakah suatu partai politik itu berhak mengikuti pemilu berikutnya atau tidak. Lihat Ibid, h. 58

<sup>59</sup>) Pasal 34 ayat (1) UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No. 2 thun 2008 Tentang Partai Politik menentukan tiga sumber keuangan partai, yaitu: (i) Iuran anggota; (2) Sumbangan yang sah menurut hukum; dan (3) Bantuan dari APBN dan APBD



demokrasi yang disebut perwakilan dimana prinsip demokrasi direduksi kepada pemilihan organ-organ pembuat hukum, maka sistem pemilihan adalah menentukan derajat perwujudan ide demokrasi<sup>60</sup>. Kemudian Arendt Lipjhart, sebagaimana dikutip oleh Afan Gaffar, mengemukakan, sistem pemilihan umum diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Arendt Lipjhart menyebut sistem pemilihan adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan, karena sistem pemilihan umum dapat mempengaruhi 2 (dua) hal, yaitu; Pertama, Sistem pemilihan membawa konsekuensi yang sangat besar terhadap proporsionalitas hasil pemilu, sehingga sistem pemilu juga dapat mempengaruhi representasi politik dan sistem kepartaian, terutama yang menyangkut banyaknya partai dalam sebuah sistem kepartaian<sup>61</sup>. Sistem Pemilihan juga menentukan macam kabinet yang akan dibentuk atas dasar koalisi atau tidak. Demikian juga dengan akuntabilitas pemerintahan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah sistem pemilihan akan sangat menentukan derajat keutuhan dan kesatuan partai politik. Kedua, sistem pemilihan merupakan dimensi yang paling mudah diutak-atik dibandingkan dengan elemen

lain dari demokrasi, yaitu apabila seseorang hendak mengubah wajah demokrasi dalam sebuah negara, misalnya dengan mengubah sistem pemilihan dari sistem perwakilan berimbang menjadi sistem distrik<sup>62</sup>.

Hal ini sejalan dengan pandangan Giovanni Sartori, sistem pemilihan umum adalah sebuah bagian yang esensial dari kerja sistem politik, dan akan membentuk sistem kepartaian serta mempengaruhi spektrum representasi. Bagi Benjuino Theodore, sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilihan mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari para pemilih diterjemahkan dalam bentuk kursi<sup>63</sup>.

Sistem pemilihan mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik, misalnya sistem pemilihan proporsional cenderung menciptakan fragmentasi partai-partai politik dibandingkan dengan sistem pemilihan yang lain<sup>64</sup>. Oleh karenanya, pilihan tentang sebuah sistem pemilihan menurut Afan Gaffar hendaknya memperhatikan tingkat kapasitas sosial dan politik masyarakat, sehingga tidak menimbulkan masalah baru dikemudian hari.

Terkait dengan pilihan sistem pemilu inilah, maka untuk menghindari terjadinya tindakan *money*

<sup>60</sup>) Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2010, h. 413

<sup>61</sup>) Sistem Pemilu Proporsional misalnya, diyakini oleh beberapa ahli cenderung menghasilkan sistem banyak Partai dibandingkan dengan sistem pemilihan lainnya. Selain itu sistem Proporsional cenderung menciptakan fragmentasi partai-partai politik dibandingkan dengan sistem pemilihan lainnya, termasuk berpengaruh pada bentuk koalisi pemerintahan. Lihat lebih lanjut dalam Aribowo, dkk, *Model-model...* Op Cit, h. 10

<sup>62</sup>) Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, Penerbit Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2004, h. 255 - 257

<sup>63</sup>) Toni A.P, dkk, *Mengenal Teori-teori Politik*, h. 299.

<sup>64</sup>) Ari Bowo, dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, PusDeHAM, Surabaya, 2003, h. 10

*politics* dan perilaku curang dan kompetisi antar caleg di partai yang sama, maka sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional dengan daftar calon tertutup, hal ini selain menciptakan keterikatan calon dengan Partainya sangat kuat, juga menghindari tindakan curang dan persaingan yang tidak sehat antar Caleg di partai yang sama, seperti pencurian suara, dll.

## F. CATATAN PENUTUP

Perubahan UUD NRI tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR tidak bersandar pada pertanyaan penting, apakah sejatinya tujuan Negara yang hendak kita capai, lalu kemudian apakah alat untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini penting, karena para pendiri negara Indonesia dalam merumuskan muatan yang ada dalam UUD 1945 selalu berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, sehingga mereka penuh kehati-hatian dan dengan hati nurani yang bersih dalam menentukan muatan UUD 1945<sup>65</sup>. Hal ini sejalan dengan pandangan A.A.H. Strycken, yang mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi; (i) hasil perjuangan politik bangsa diwaktu lampau, (ii) ting-

kat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, (iii) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang, (iv) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin<sup>66</sup>.

Sementara, pada anggota MPR dalam proses perubahan UUD 1945 tidak berorientasi pada tujuan negara yang hendak diwujudkan, tetapi mereka hanya berorientasi pada bagaimana pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi negara, perlunya check and balances, dan ketakutan akan munculnya sistem politik yang otoriter, apabila UUD 1945 tidak dilakukan perubahan. Selain itu, proses amandemen yang dilakukan oleh MPR patut diduga ada intervensi asing, baik intervensi dari sisi *financial* maupun dari sisi gagasan atau ide-ide mereka terutama mengenai pemilihan Presiden secara langsung lewat LSM lokal yang kebetulan memperoleh dana dari LSM asing tersebut<sup>67</sup>.

Disamping itu, pasca reformasi, Indonesia lebih disibukkan dengan persoalan politik, baik nasional maupun lokal, sehingga pada akhirnya melalaikan aspek pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Mungkin

<sup>65</sup> Bentuk kehati-hatian ini terlihat dari peristiwa pada waktu akan memilih bentuk "Republik" atau "Kerajaan", sebelum pemilihan didahului dengan pembacaan Al-Fatihah yang dipimpin oleh Ki Bagus Hadikusumo atas saran K.H. Kahar Muzakkir. Lihat dalam RM. A.B. Kusuma, Op. Cit, h. 42

<sup>66</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepar-taian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, h. 19

<sup>67</sup> NDI misalnya kerjasama dengan PAH I MPR dan Fisip UI dalam penyelenggaraan Workshop mengenai amandemen UUD 1945, dan membiayai beberapa LSM lokal untuk kepentingan memasukkan ide - ide amandemen. Lihat dalam Valina Singka Subekti, Op. Cit, h. 80-81

inilah yang sejak awal dikhawatirkan oleh Ir. Soekarno, ketika suatu negara hanya berpijak pada politik demokrasi saja, tanpa sosial demokrasi, maka menurutnya tidak akan ada keadilan sosial, tidak akan ada demokrasi yang membawa kenyataan kesejahteraan di kalangan rakyat. Maka, janganlah mencari demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik demokrasi ekonomi yang mampu mendatang-

kan kesejahteraan sosial<sup>68</sup>. Apa yang dikhawatirkan Ir. Soekarno, nampaknya menjadi kenyataan, karena hampir 70 tahun Indonesia merdeka, tetapi Indonesia belum juga mengarah pada negara kesatuan yang kuat, adil dan makmur. Negara Indonesia akan mengarah pada negara gagal, apabila tidak mampu segera mengatasi persoalan-persoalan bangsa yang begitu kompleks<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup>) Prinsip kesejahteraan merupakan prinsip ke-4 yang diusulkan oleh Ir. Soekarno ketika mengusulkan dasar-dasar Indonesia merdeka. Menurut Ir. Soekarno, prinsip ini tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka. Sebuah prinsip yang menjamin rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang-pangan kepadanya. Lihat Risalah sidang BPUPKI, Op. Cit, h.79

<sup>69</sup>) Samuel P. Huntington menyebutnya sebagai Deklinisme (declinism) yakni keyakinan bahwa sesuatu, terutama sebuah negara, sistem politik atau sistem ekonomi sedang mengalami kemunduran besar dan kemungkinan tidak dapat dipulihkan. Lihat dalam Samuel P. Huntington, Tidak ada Jalan Keluar: Kesalahan-Kesalahan Endisme, dalam Amerika dan Dunia, Penerbit Obor, Jakarta, 2000, h.35

## Daftar Pustaka

- Fadjar, A. Mukthie, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia; Transisi menuju Demokrasi*, Penerbit Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2004.
- Huntington, Samuel P, *Tidak ada Jalan Keluar: Kesalahan-Kesalahan Endisme*, dalam Amerika dan Dunia, Penerbit Obor, Jakarta, 2000.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan aktualisasi Pancasila*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Held, David, *Model of Democracy*, Edisi Bahasa Indonesia, 2009, Akbar Tandjung Institute, Jakarta.
- Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Penerbit Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959.
- , *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1952. Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- , *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum, dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Konspres, Jakarta, 2011.
- Maarif, Ahmad Syafii, *Islam dan Pancasila sebagai Dasar Negara*, Studi tentang Perdebatan dalam Konstituante, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Meyer, Thomas, *Demokrasi Sosial dan Libertarian, Dua Model yang bersaing dalam Mengisi Kerangka Demokrasi Liberal*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Jakarta, 2008.
- Milton C. Cummings, JR, dan David Wise, *Democracy Under Pressure, An Introduction to the American Political System*, Sixth Edition, Orlando, Florida, HBJ Publishers, 1989.
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi*, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, Gema Insani Press, Jakarta, 1996
- Yusuf, Slamet Efendi, *Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila, Pancasila dalam Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2009.
- Zuhro, R. Siti, *Model Demokrasi Lokal, Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali*, The Habibie Center dan TIFA, Jakarta, 2011.

## MEMAKNAI PANCASILA: SUATU PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK<sup>1</sup>

... ————— ...

Oleh :  
**R.E.S. Fobia<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam FGD (Focus Group Discussion) tentang “*Revitalisasi Nilai-nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*”; Diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, di Hotel Grand Wahid - Salatiga, pada Rabu - 03 Juni 2015.

<sup>2</sup> Dosen Yayasan Perguruan Tinggi Kristen Satya Wacana - Salatiga. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret - Surakarta; dan gelar Master of International Development Strategies dari School of Policy Studies, Kwansei Gakuin University - Sanda, Kobe - Japan.

## A. PENGANTAR

Revitalisasi nilai-nilai Pancasila, merupakan langkah konstruktif yang penting dilakukan dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu tanggapan akademis untuk itu, ialah menghubungkan antara Pancasila dengan Kebijakan Publik.

Karena itu, mempercakapkan hubungan antara Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan Kebijakan Publik, merupakan suatu keniscayaan. Pancasila antara lain menjadi dasar untuk menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebaliknya Kebijakan Publik memberi makna untuk eksistensi Pancasila.

Tidak seluruh aspek substansial yang membentuk realitas eksistensial dari kedua pokok bahasan ini, yaitu Pancasila dan Kebijakan Publik, dapat dibahas tuntas dalam hanya suatu tulisan akademis. Kesadaran ini muncul sebab dalam kenyataannya pada satu sisi Pancasila mengandung nilai-nilai ideal dan telah berterima dalam hidup kita ber-Indonesia, sedangkan pada sisi lainnya Kebijakan Publik berada pada ranah teoritis - praktis dan bersifat dinamis. Walau demikian, makalah ini berisikan pandangan bahwa Pancasila adalah dasar untuk mengadakan Kebijakan Publik, dan

bukan pandangan bahwa keduanya merupakan dua sisi berbeda. Dibutuhkan konstruksi analitis untuk menunjukkan hubungan keduanya.

## B. PENGERTIAN, KLASIFIKASI DAN KARAKTERISTIK NILAI

Nilai (*value*) merupakan pokok bahasan penting yang dibahas oleh filsafat, khususnya aksiologi. Louis Kattsoff mengartikan aksiologi sebagai ilmu yang menyelidiki hakikat nilai, yang pada umumnya ditinjau dari sudut pandang kefilosofatan<sup>3</sup>. Cabang filsafat ini merupakan salah satu dari tiga cabang pokok filsafat. Dua yang lain yaitu ontologi dan epistemologi<sup>4</sup>.

Sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila ia bermanfaat dalam kacamata manusia yang memberikan penilaiannya, sehingga nilai tidak lain adalah kualitas dari sesuatu. Ukuran dari kualitas itu adalah bermanfaat atau tidak bagi kepentingan manusia, baik kepentingan itu bersifat lahiriah maupun batiniah. Karena berkaitan dengan kepentingan manusia, maka nilai merupakan kualitas yang selalu ingin diwujudkan. Nilai tidak untuk disimpan sebagai kekayaan batiniah semata<sup>5</sup>.

Dalam kenyataannya nilai dapat diklasifikasikan dengan banyak cara.

<sup>3</sup>) Lihat Darji Darmodiharjo & Shidarta, "Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia", PT RajaGrafindo, Jakarta, 1996, hlm. 2; yang mengutip Louis A. Kattsoff, *Pengantar Filsafat* (Terjemahan Soejono Soemargo), Cetakan Ke-2, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987, hlm. 327. Untuk pembahasan tentang nilai dalam makalah ini, beberapa bagian dalam Bab I dari buku Darji Darmodiharjo & Shidarta ini, menjadi rujukan utama.

<sup>4</sup>) Ontologi adalah cabang Filsafat yang membahas tentang segala sesuatu yang ada; sedangkan epistemologi adalah cabang Filsafat yang menyelidiki tentang apa yang diketahui dan bagaimana manusia dapat mengetahui sesuatu; dikutip dari Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Ibid*.

<sup>5</sup>) *Ibid*.

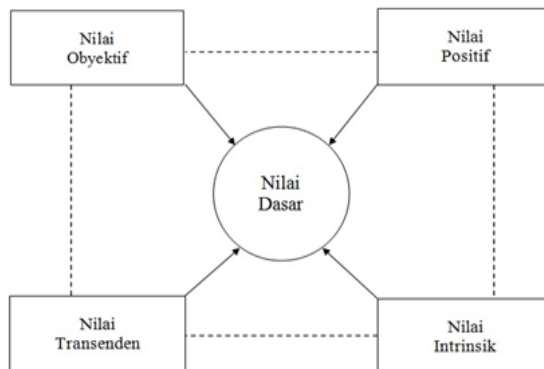
Darji Darmodiharjo dan Shidarta, menyebutkan lima pasangan nilai, setelah memaparkan klasifikasi nilai berdasarkan pandangan beberapa penulis seperti Kattsoff, Radbruch, Scheler, Everet, dan Notonagoro. Pasangan nilai dimaksud ialah:

- 1) Nilai obyektif dan nilai subyektif<sup>6</sup>;
- 2) Nilai positif dan nilai negatif<sup>7</sup>;
- 3) Nilai intrinsik dan nilai ekstrinsik<sup>8</sup>;
- 4) Nilai transenden dan nilai

- 5) Nilai dasar dan nilai instrumental.

Nilai dasar adalah nilai yang dipilih sebagai landasan bagi nilai instrumental untuk akhirnya diwujudkan sebagai kenyataan (praksis). Nilai dasar yang dipilih itu pada umumnya berhubungan dengan nilai-nilai yang obyektif, positif, intrinsik dan transenden. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1: Posisi Nilai Dasar



<sup>6</sup>) Nilai obyektif adalah kualitas yang dilihat berdasarkan kondisi senyatanya dari obyek tersebut, sedangkan nilai subyektif adalah nilai yang diberikan oleh subyek tertentu seperti individu, kelompok masyarakat atau suatu bangsa. Secara teoritis kedua macam nilai ini dapat dibedakan, tetapi dalam prakteknya sangat sulit untuk menentukan mana nilai obyektif dan mana nilai subyektif.

<sup>7</sup>) Nilai positif adalah nilai yang bermanfaat bagi kepentingan manusia, baik ditinjau dari kepentingan lahiriah maupun batiniah seperti kebaikan, keindahan dan kesusahaan. Sebaliknya nilai-nilai kejahatan, keburukan dan ketidaksuksesan adalah contoh dari nilai-nilai negatif.

<sup>8</sup>) Setiap obyek sesungguhnya sejak semula sudah mengandung kualitas tertentu, kualitas nilai demikian di sebut nilai intrinsik. Nilai intrinsik dengan demikian adalah nilai yang berdiri sendiri. Suatu tindakan, misalnya, dikatakan sebagai tindakan yang bernilai susila adalah semata-mata karena tindakan itu memang baik. Katakanlah tindakan itu adalah tindakan yang dianjurkan oleh norma-norma kesusahaan, terlepas apakah akibat tindakan itu baik atau buruk bagi orang yang bersangkutan. Sedangkan nilai ekstrinsik berarti nilai itu harus dihubungkan dengan hal-hal lain di luar tindakan itu, yakni konsekuensi atau akibat dari tindakan itu. Jika akibat dari tindakan itu baik, barulah tindakan itu dikatakan bernilai susila.

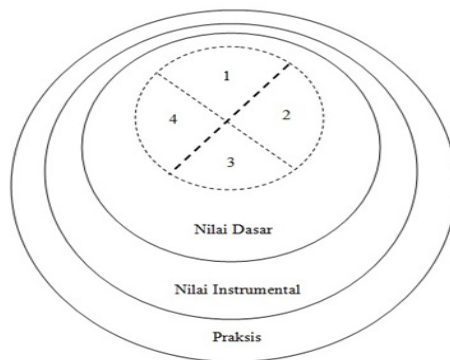
<sup>9</sup>) Nilai imanen adalah nilai yang terkait dengan pengalaman dan pengetahuan manusia Sedangkan nilai transenden adalah nilai yang melampaui batas-batas pengalaman dan pengetahuan manusia.

Nilai instrumental merupakan usaha konkretisasi dari nilai dasar, yang biasanya telah dituangkan dalam bentuk norma, dalam konkretisasi itu tidak sekadar digunakan materi awal berupa nilai dasar, tetapi juga diperlukan strategi dan kebijaksanaan dalam perwujudannya. Tujuan akhir dari konkretisasi nilai ini berupa praksis<sup>10</sup>.

Dalam Gambar 2 tampak bahwa nilai dasar, yang idealnya merupakan

nilai-nilai obyektif, positif, intrinsik, dan transenden itu memberi dasar untuk dikongkritkan menjadi nilai-nilai instrumental. Nilai instrumental pun selanjutnya diimplementasikan dalam wujud yang lebih konkrit, menjadi praksis. Nilai instrumental dapat dikatakan sebagai alas bagi perwujudan suatu praksis. Kedudukan tiga tataran nilai tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2: Kedudukan Nilai Dasar, Nilai Instrumental dan Praksis Nilai



1 = Nilai Obyektif; 2 = Nilai Positif; 3 = Nilai Intrinsik; 4 = Nilai Transenden

Nilai-nilai Pancasila bersifat obyektif karena semua ciri-ciri obyektifitas nilai-nilai Pancasila itu terpenuhi seperti abstrak, umum, dan abadi. Penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, misalnya, mendapat

pengakuan yang umum seperti dalam *Universal Declaration of Human Rights*, tanggal 10 Desember 1948. Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 terjamin keabadiannya, karena secara hukum tidak dapat di-

<sup>10)</sup> Sebagai Perbandingan, Darji Darmodiharjo & Shidarta menyebutkan, dalam buku yang disusun oleh Departemen Pertahanan Keamanan, "Pengertian Dasar bagi Pedoman Implementasi Pancasila untuk ABRI", yang dikukuhkan dengan Keputusan Menhankam/Pangab No. Kep/B/639/XI/1970, tanggal 16 Nvember1970, dikenal istilah umum - abstrak (universal) bagi Pancasila sebagai falsafah negara; umum - kolektif bagi Pancasila sebagai pedoman; dan khusus - konkrit sebagai pelaksanaan Pancasila. Istilah umum - abstrak ini dapat disamakan dengan istilah nilai dasar; umum - kolektif dengan nilai instrumental; dan khusus konkrit dengan praksis nilai.



ubah. Bila mencermati tentang nilai-nilai Pancasila, tampak bahwa nilai-nilai tersebut merupakan nilai-nilai yang positif, intrinsik, dan *transenden*<sup>11</sup>.

Tak kurang penting untuk diperhatikan, Notonagoro, berpendapat bahwa nilai-nilai Pancasila tergolong nilai-nilai kerohanian, tetapi nilai-nilai kerohanian yang mengakui adanya nilai material dan nilai vital. Dengan demikian nilai-nilai Pancasila yang tergolong nilai kerohanian itu juga mengandung nilai keindahan atau nilai estetis, nilai kebaikan atau nilai moral, maupun nilai kekudusan atau nilai religius. Hal ini dapat terlihat pada susunan silai-sila Pancasila yang sistematis - hirarkhis, yang dimulai dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai "dasar" sampai dengan sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai "tujuan"<sup>12</sup>.

### C. KEBIJAKAN PUBLIK: DEFINISI & TATA NILAI

Ada banyak definisi tentang Kebijakan Publik. Umumnya definisi yang dibuat para pakar ini didasarkan pada permenungan, pengalaman dan/atau penelitian mereka.

Kebijakan Publik adalah "*The*

*impact of government activity*"<sup>13</sup> ; "*A projected program of goals, values and practices*"<sup>14</sup> ; "*The sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*"<sup>15</sup>. Kebijakan Publik juga didefinisikan sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan Publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan<sup>16</sup>. Definisi lain menyebutkan Kebijakan Publik sebagai "*Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.*"<sup>17</sup>

Walau demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan men-

---

11) Ibid, hlm 107 - 108.

12) Ibid, hlm. 107; Baca juga S. A. Kodhi dan R. Soejadi, "*Filsafat, Ideologi dan Wawasan Bangsa Indonesia*", Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1988, hlm. 29 - 30.

13) David Easton, "*A System Analysis of Political Life*", Willey, New York, 1965, p. 212.

14) Harold Laswell & Abraham Kaplan, "*Power and Society*", Yale University Press, New Heaven, 1970, p. 71.

15) B. Guy Peters, "*American Public Policy*", 3rd Ed., Chatam House, New Jersey, 1993, p. 4.

16) Riant Nugroho, "*Public Policy*", Penerbit PT Elex Media Komputindo - Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 55.

17) Carl J. Friedrich, sebagaimana terkatip dalam Riant Nugroho, Ibid, hlm. 53 - 54.

genai suatu persoalan tertentu<sup>18</sup>.

Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan<sup>19</sup>.

Berdasarkan pertimbangan seperti ini, maka penulis bersetuju dengan pendapat Budi Winarno, bahwa definisi Kebijakan Publik yang ditawarkan oleh James Anderson adalah lebih tepat dibandingkan dengan definisi-definisi Kebijakan Publik yang lain. Menurut Anderson, "kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan". Konsep kebijakan ini dipandang tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang hanya diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada<sup>20</sup>.

Bila pendapat Anderson itu

dielaborasi, maka Kebijakan Publik terlihat sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah<sup>21</sup>. Implikasi dari kebijakan itu adalah:

- 1) Kebijakan Publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- 2) Kebijakan Publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
- 3) Kebijakan Publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan;
- 4) Kebijakan Publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan
- 5) Kebijakan Publik pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa<sup>22</sup>.

Dari definisi Anderson, Kebijakan Publik merupakan serangkaian fase kerja pejabat publik (Kebijakan Publik sebagai proses manajemen). Dan itu artinya, penekanan atau fokus efisiensinya ada pada ranah legislasi

---

18) Budi Winarno, "Kebijakan Publik: Teori, Proses & Studi Kasus", Cetakan Pertama, Penerbit CAPS, Yogyakarta, 2012, hlm. 21.

19) Ibid.

20) Ibid.

21) Lutfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi; "Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik - Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal", Pro Civil Society dan Gender"; SETARA Press, Malang, Cetakan Ke- 2, April 2012, hlm. 20.

22) Ibid, hlm 20 - 21.

(pelaku kebijakan)<sup>23</sup>.

Perlu juga diketahui, Amir Santoso dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang Kebijakan Publik, menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai Kebijakan Publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan Kebijakan Publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai Kebijakan Publik. Kedua, menurut Amir Santoso, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam kedua kubu, yakni mereka yang memandang Kebijakan Publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap Kebijakan Publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Para ahli yang termasuk ke dalam kubu yang pertama melihat Kebijakan Publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kubu ini Kebijakan Publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa Kebijakan Publik adalah “serangkaian instruksi dari para mebuat keputu-

san kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut”. Sedangkan kubu kedua lebih melihat Kebijakan Publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan<sup>24</sup>.

Khusus tentang tata nilai, James Anderson, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan ke dalam empat kategori<sup>25</sup>.

## 1. Nilai-nilai Politik

Pembuat keputusan (*decision maker*) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan. Para ilmuwan politik sering menggunakan perspektif ini dalam mempelajari dan menilai pembentukan kebijakan. Perspektif lain mungkin berangkat dari keputusan-keputusan khusus yang dibuat dalam rangka memenuhi kepentingan-kepentingan seperti, kelompok buruh yang terorgani-

---

<sup>23)</sup> Ibid, hlm. 21.

<sup>24)</sup> Budi Winarno, *Op Cit.*, hlm. 22.

<sup>25)</sup> Ibid, hlm. 136 - 138.

sir, petani-petani di pedesaan, atau mungkin juga kelompok lain dalam masyarakat.

## 2. Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan sanksi dalam usahanya untuk memengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa jauh hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus, untuk memperbesar atau memperluas program-program dan kegiatan-kegiatannya untuk mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewa.

## 3. Nilai-nilai Pribadi

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkrit tentang nilai-nilai pribadi yang berpengaruh dalam pembuatan keputusan. Di lain pihak, presiden yang mengatakan bahwa ia tidak akan menjadi presiden pertama

yang menyatakan kalah perang dan yang bertindak demikian, mungkin juga dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadi seperti keinginan untuk dicatat dalam sejarah.

## 4. Nilai-nilai Kebijakan

Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik, atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan-kepercayaan mengenai apa yang merupakan Kebijakan Publik, yang secara moral benar atau pantas. Seorang anggota lembaga legislatif memberikan suara mendukung undang-undang hak-hak sipil karena ia berpendapat bahwa tindakannya secara moral benar dan bahwa kesetaraan (*equality*) merupakan tujuan yang diinginkan dari Kebijakan Publik, sekalipun ia menyadari bahwa dukungannya itu mungkin mempunyai risiko politik.

## 5. Nilai-nilai Ideologi

Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan. Di bekas negara Uni Soviet, ideologi Marxis dan Leninis dipakai paling tidak sebagai landasan bagi perubahan sosial dan

ekonomi. Walaupun di bekas negara Uni Soviet kadang-kadang meninggalkan ideologi Marxis-Leninis, seperti penggunaan insentif ekonomi untuk meningkatkan produksi namun ideologi tersebut masih merupakan sarana untuk merasionalkan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di masa yang lalu. Banyak negara berkembang seperti di Asia, Afrika, dan Timur Tengah, nasionalisme – yakni suatu keinginan dari rakyat atau bangsa untuk memperoleh otonomi dan perhatian yang mendalam dengan karakteristik yang mereka miliki, kebutuhan-kebutuhan dan masalah merupakan faktor yang penting dalam membentuk kebijakan-kebijakan luar negeri dan dalam negeri. Nasionalisme menggerakkan keinginan dari bangsa-bangsa yang baru untuk memperoleh kemerdekaan dari bangsa-bangsa bekas penjajah.

Selanjutnya, dalam kaitan antara tata nilai dengan budaya, setiap masyarakat mempunyai budaya tertentu yang membedakan nilai-nilai dan gaya hidup anggota-anggotanya dari anggota-anggota masyarakat yang lain. Seorang ahli antropologi bernama Clyde Kluckhohn mendefinisikan budaya sebagai keseluruhan

cara hidup seseorang, warisan sosial yang diperoleh individu dari kelompoknya. Definisi ini memberikan penekanan yang luas pada sifat dan budaya sebagai warisan sosial<sup>26</sup>.

Sementara itu, Robin Williams mengidentifikasi sejumlah “nilai utama” dalam suatu masyarakat. Menurut Williams, orientasi nilai utama tersebut mencakup kebebasan individu, kesamaan, kemajuan, efisiensi dan kepraktisan. Nilai seperti ini bersama dengan nilai-nilai yang lain seperti nilai-nilai demokrasi, individualisme dan humanitarisme mempunyai arti penting bagi pembentukan kebijakan<sup>27</sup>.

Masih berkaitan dengan tata nilai dalam kebijakan publik, dapat dijelaskan bahwa semenjak reformasi hingga hari ini, gelombang demokratisasi dan liberalisasi menjadi keyakinan sosial baru di Indonesia ketika akhirnya Indonesia dihadapkan pada kegamangan baru akan keyakinan sosial bahwa cara serba-demokratis dan serba-liberalis ternyata tidak cukup efektif untuk mencapai kebaikan-kebaikan yang diharapkan<sup>28</sup>.

Kebijakan publik dalam suatu proses makro sosial dapat digambarkan sebagai berikut<sup>29</sup>:

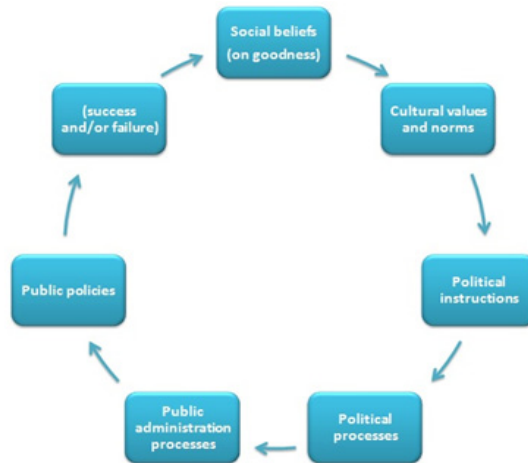
---

26) Ibid, hlm. 140.

27) Ibid, hlm. 142.

28) Riant Nugroho; Op Cit. hlm. 21.

29) Ibid, hlm. 22.



Dengan mencermati proses tersebut, suatu premis yang diang-  
kat adalah bahwa Kebijakan Publik  
menentukan keberhasilan setiap ne-  
gara untuk mencapai kemajuannya.  
Keberhasilan Kebijakan Publik men-  
dorong upaya memperkuat keper-  
cayaan sosial yang selanjutnya akan  
menjadi nilai dan norma budaya yang  
mengikat secara kuat komunitas sua-  
tu bangsa. Nilai dan norma budaya  
dimaksud bukanlah budaya dalam  
arti seni dan arti tradisi, namun se-  
bagai suatu budaya organisasi, yaitu  
sebuah sistem nilai<sup>30</sup>.

Menurut Riant Nugroho, sistem  
nilai ini yang mengikat suatu komu-  
nitas sehingga menjadikannya sistem  
perekat yang menjadi kapital dalam  
mengembangkan modal sosial yang  
menjadi kata kunci dari ketahanan  
suatu bangsa. Modal sosial adalah  
saling percaya antara warga komu-  
nitas, dan antara warga dengan lem-  
baga pengikat ke-komunitasnya<sup>31</sup>.

#### D. PANCASILA SEBAGAI MOD- AL SOSIAL BANGSA INDO- NESIA

<sup>30</sup> Ibid. Khusus tentang suatu sistem nilai yang dianggap oleh suatu masyarakat, mempunyai beberapa karakteristik, yaitu: (1) nilai merupakan hasil dari suatu proses interaksi manusia dalam kehidupannya. Dalam proses tersebut banyak faktor yang memengaruhinya, baik faktor internal mau pun faktor eksternal; (2) nilai selalu berkaitan dengan kepentingan dari yang bersangkutan. Dengan demikian nilai merupakan respons yang dibuat seseorang atau sekelompok masyarakat, dengan bertitik tolak dari kepentingan masing-masing; (3) nilai yang diyakini tersebut tidak selalu berada dalam tataran yang sama. Nilai memiliki hirarkhi, ada nilai yang demikian tertanam dalam pribadi seseorang, tetapi ada pula nilai yang tidak begitu dalam diyakini oleh seseorang. Karakteristik nilai ketiga ini ditentukan oleh karakteristik nilai pertama dan kedua; dan (4) nilai-nilai yang ada dalam sistem nilai itu tidak selamanya sejalan. Dalam situasi tertentu seseorang atau suatu masyarakat berhadapan dengan dua nilai yang bertolak belakang yang sama-sama dianutnya, dalam posisi demikian, nilai mana yang dipilih, ditentukan oleh karakteristik nilai pertama, kedua dan ketiga yang dimiliki oleh subyek pengambil keputusan itu. Baca Darji Darmodiharjo & Shidarta, Op Cit, hlm. 19 - 20.

<sup>31</sup> Ibid.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya Indonesia sudah mempunyai Pancasila sebagai modal sosial sejak kelahirannya sebagai suatu negara - bangsa. Pancasila yang digali dari bumi Indonesia sendiri, sudah berterima secara final dalam ruang hidup kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

Walaupun demikian, dalam perjalanan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Republik Indonesia, tak jarang mengalami pergumulan yang menguji eksistensi Pancasila. Ujian dimaksud berhubungan dengan desain dan strategi penyelenggaraan dan keberlangsungan Indonesia sebagai suatu masyarakat, bangsa dan negara.

Tak kalah penting untuk disadari bahwa bila nilai-nilai Pancasila harus terus direvitalisasi, hal ini lebih berkaitan dan berkenaan dengan kenyataan bahwa sebagai sebuah negara - bangsa, Indonesia membangun dan mempertahankan eksistensinya dalam relasi dan fakta tentang adanya berbagai entitas sosial - politik lain, berupa cara pandang dan proses gerak dari kepentingan-kepentingan nasional masing-masing negara - bangsa di dunia ini, yang saling memengaruhi dan menentukan.

Sebagai contoh, Joko Widodo, saat masih menjadi Calon Presiden RI, pada awal mempublikasikan pandangannya tentang Revolusi Mental, mengingatkan kita akan hal ini. Disebutkannya, "Dalam pembangunan bangsa, saat ini kita cenderung

menerapkan prinsip-prinsip paham liberalisme yang jelas tidak sesuai dan kontradiktif dengan nilai, budaya, dan karakter bangsa Indonesia. Sudah saatnya Indonesia melakukan tindakan korektif, tidak dengan menghentikan proses reformasi yang sudah berjalan, tetapi dengan mencanangkan revolusi mental menciptakan paradigma, budaya politik, dan pendekatan nation building baru yang lebih manusiawi, sesuai dengan budaya Nusantara, bersahaja, dan berkesinambungan."<sup>32</sup>

Dalam konteks inilah menjadi sangat penting untuk senantiasa mengerjakan pengenalan dan pemakaian Pancasila, dalam segala keadaan dan untuk semua atau bergerak lintas generasi dengan cara menanamkan, menumbuhkan, mengembangkan dan memelihara semangat dan sikap hidup ber-Pancasila, sebagaimana urgensi diadakannya kegiatan MPR RI ini. Jadi, hal ini mencontohkan upaya memperkuat Pancasila sebagai modal sosial negara - bangsa Indonesia. Modal sosial ini penting untuk pembangunan, apalagi seperti dikatakan oleh Amartya Sen tentang pembangunan bahwa, "*development as a process of expanding the real freedom that people enjoy*"<sup>33</sup>.

## E. STRATEGI PELEMBAGAAN

Ada banyak tulisan dan pandangan yang dapat ditemukan dalam karya-karya akademis, yang tersebar

<sup>32)</sup> Joko Widodo: "*Revolusi Mental*"; dalam "Kompas", 10 Mei 2014; <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/10/1603015/Revolusi.Mental> Dikunjungi pada Selasa 13 Mei 2014, pukul 08.55 WIB.

<sup>33)</sup> Amartya Sen, "*Development As Freedom*", Oxford University Press, 1999, p. 36.

melalui berbagai literatur baik yang ditampilkan secara cetakan maupun secara elektronik, tentang perlunya revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara umum, disetujui bahwa revitalisasi nilai-nilai Pancasila, dapat dilakukan secara struktural dan kultural. Keduanya menyangkut strategi pelebagaan nilai ke dalam supra-struktur politik, infra-struktur politik dan masyarakat secara keseluruhan.

Untuk tujuan tersebut saya memandang perlu digunakan tiga strategi pelebagaan yang terlihat lebih operasional, yaitu strategi pelebagaan dasar, strategi pelebagaan hukum dan strategi pelebagaan keteladanan berpolitik.

Pertama, strategi pelebagaan dasar, adalah strategi untuk menamakan, menumbuhkan, mengembangkan dan memelihara nilai-nilai Pancasila sejak dini. Strategi ini dimaksudkan untuk pada masa depan yang semakin kompetitif, negara - bangsa Indonesia memiliki para penentu kebijakan publik yang andal dan yang benar-benar bekerja untuk menghasilkan kebijakan publik yang juga andal dan berdaya saing.

Strategi ini penting, mengingat pemahaman akademis bahwa ada tiga bentuk Kebijakan Publik, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkodifikasi secara legal - formal; pernyataan pejabat publik; dan

perilaku serta *gesture* atau gerak - mimik - gaya pejabat publik<sup>34</sup>.

Sebagai contoh, dapat disebutkan ada empat pilar utama yang sangat berpengaruh dalam pembentukan karakter seseorang, yaitu pendidikan di lingkungan keluarga, sekolah/ lembaga pendidikan, guru/ pengajar dan masyarakat<sup>35</sup>.

## 1. Keluarga.

Keluarga adalah entitas terkecil namun paling penting dalam pembentukan karakter bangsa, sebab di sinilah pembentukan watak dan karakter pertama kali dimulai. Orang tua memiliki tanggung jawab akan penanaman nilai dan norma yang berlaku kepada anak-anaknya sebelum terjun ke entitas yang lebih luas dan majemuk. Bangsa yang besar dan maju hanya dapat terbentuk melalui fondasi keluarga yang kokoh.

## 2. Sekolah/Lembaga Pendidikan.

Sekolah adalah pelanjut dari pendidikan keluarga. Pada hakikatnya sekolah tidak hanya sebagai tempat proses transfer ilmu melainkan juga sebagai proses penanaman nilai sebelum individu-individu terjun ke dunia masyarakat. Di sekolah, individu akan diajarkan tanggung jawab dan hak sebagai bagian dari warga negara. Selain itu diajarkan mengenai nilai-nilai akhlak

<sup>34</sup>) Lihat uraiannya dalam Riant Nugroho, Op Cit, hlm 61 - 68.

<sup>35</sup>) Lihat uraian lengkapnya dalam Hetifah Sjaifudian, "Revitalisasi Nilai-nilai Pancasila di bidang Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Perspektif Pendidikan"; dapat diakses melalui <http://ppknunj.org/wp-content/uploads/2013/12/Hetifah.pdf> ; dikunjungi pada Sabtu, 30 Mei 2015, pukul 16.36 WIB.



dan moral dalam perilaku sehari-hari yang semuanya berpedoman dari nilai-nilai yang telah disepakati bersama dalam Pancasila. Dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional termuat pernyataan pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Melihat tujuan pendidikan dalam UU tersebut, seharusnya lulusan sekolah Indonesia adalah lulusan yang berkarakter.

### 3. Guru/ Pengajar

Peran guru sebagai pendidik (*nurturer*) merupakan peran-peran vital yang berkaitan dengan tugas-tugas memberi bantuan dan dorongan (*supporter*), tugas-tugas pengawasan dan pembinaan (*supervisor*) serta tugas-tugas yang berkaitan dengan mendisiplinkan sehingga menjadi poin penting terutama dalam penanaman nilai-nilai luhur Pancasila. Guru sebagai penanggung jawab harus mengontrol setiap aktivitas anak-anak agar tingkah laku anak/siswa agar tidak menyimpang dengan norma-norma yang ada. Peran guru sebagai model atau contoh bagi anak. Setiap anak mengharapkan guru da-

pat menjadi contoh atau model baginya. Oleh karena itu tingkah laku pendidik baik guru, orang tua atau tokoh-tokoh masyarakat harus sesuai dengan norma-norma yang dianut oleh masyarakat, bangsa dan negara. Karena nilai-nilai dasar negara dan bangsa Indonesia adalah Pancasila, maka tingkah laku pendidik harus selalu diresapi oleh nilai-nilai Pancasila. Peranan guru sebagai pengajar dan pembimbing dalam pengalaman belajar. Setiap guru harus memberikan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman lain di luar fungsi sekolah seperti persiapan perkawinan dan kehidupan keluarga, hasil belajar yang berupa tingkah laku pribadi dan spiritual dan memilih pekerjaan di masyarakat, hasil belajar yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial tingkah laku sosial anak. Kurikulum harus berisi hal-hal tersebut, sehingga anak memiliki pribadi yang sesuai dengan nilai-nilai hidup yang dianut oleh bangsa dan negaranya, mempunyai pengetahuan dan keterampilan dasar untuk hidup dalam masyarakat dan pengetahuan untuk mengembangkan kemampuannya lebih lanjut.

### 4. Masyarakat.

Masyarakat berkarakter akan sangat bergantung dari keberhasilan penanaman nilai dalam lingkungan keluarga dan sekolah. Kurang lebih dalam lingkungan masyarakat bila individu-individu di dalamnya memiliki sikap dan perilaku yang menjunjung tinggi nilai, moral dan norma

maka akan terbentuk masyarakat yang menjunjung tinggi nilai, moral dan norma pula dan lahirlah negara yang berkarakter Pancasila di semua bidang baik Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Kedua, strategi pelembagaan hukum, adalah strategi untuk memperkenalkan dan menghidupkan kesadaran konstitusionalitas tentang Indonesia sebagai Negara Hukum, sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Strategi ini dimaksudkan untuk memperkuat budaya hukum dalam penentuan Kebijakan Publik dan pertanggungjawaban publik.

Salah satu langkah strategisnya ialah memerhatikan secara sungguh-sungguh konstitusi kita, Undang-Undang Dasar 1945. Melalui penafsiran hukum yang meluas, hubungan antara revitalisasi nilai-nilai Pancasila dengan Kebijakan Publik, sebenarnya merupakan hal yang sejak awal kemerdekaan Indonesia, secara normatif telah dicanangkan dan mempunyai bentuk dokumentasi hukum fundamental yang mengandung kepastian hukum, karena tidak boleh diamandemen, yaitu tentang Pembukaan UUD 1945.

Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,

dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dokumentasi hukum fundamental yang mengandung kepastian hukum dimaksud, dapat dilihat dari konstruksi analitis berikut ini:

- 1) Memerhatikan anak kalimat: “Kemudian daripada itu...” pada awal Alinea Keempat, maka ada petunjuk bahwa Alinea Keempat tersebut sebenarnya memberi artikulasi terhadap Alinea Pertama, Kedua dan Ketiga. Hal ini dapat dijelaskan bahwa:
  - a) Alinea Pertama merupakan jawaban terhadap pertanyaan “mengapa Indonesia merdeka?” Jawabannya ialah: (1) kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa; (2) penjajahan di atas dunia harus dihapuskan; dan (3) penjajahan tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.
  - b) Alinea Kedua merupakan jawaban terhadap pertanyaan “bagaimana Indonesia memahami kemerdekaannya?” Jawa-

bannya ialah: (1) bahwa ada perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia; (2) bahwa perjuangan itu telah sampai pada saat yang membahagiakan dengan selamat sentausa; (3) bahwa perjuangan itu mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia; dan (4) bahwa perjuangan itu menghendaki dan menegaskan Indonesia sebagai negara - bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

- c) Alinea Ketiga merupakan jawaban terhadap pertanyaan “siapa yang memberikan kemerdekaan untuk Indonesia?” dan “apa faktor pendorong pernyataan kemerdekaan Indonesia?” Jawabannya ialah: (1) Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa; dan (2) dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas maka rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya.
- 2) Alinea Pertama, Kedua dan Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dapat disebut mengandung alasan hukum (*legal argumentation*) tentang perjuangan kemerdekaan Indonesia. Dalam hal ini, konstruksi analitis berkaitan dengan Kebijakan Publik adalah bahwa penjajahan dan keterjajahan merupakan masalah publik yang paling utama. Masalah publik utama ini jelas menyumbang dan semakin memperparah ketiadaan kebijakan dan pelayanan publik dalam

berbagai sektor strategis seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, kesehatan, daya beli, daya saing barang - jasa, ketahanan nasional dan sukacita kehidupan. Keberanian dan ketegasan untuk mengoreksi, menyetop dan menolak penjajahan, ditandai dengan perjuangan dan pernyataan kemerdekaan negara - bangsa Indonesia melalui Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang sehari kemudian pada 18 Agustus 1945 dijelaskan dan ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

- 3) Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 merupakan jawaban terhadap pertanyaan, “apa saja substansi Kesadaran Hukum dan Kebijakan Publik yang bersifat utama tentang masa depan negara - bangsa Indonesia?” Alinea keempat ini dapat dikatakan mematok alasan hukum (*legal argumentation*) tentang pembelaan dan peradaban masa depan kemerdekaan Indonesia. Alinea Keempat ini mengandung beberapa poin substantif yang seluruhnya berkaitan dengan masa depan Indonesia yang baru merdeka. Tepatnya, Indonesia memiliki Kesadaran Hukum dan Kebijakan Publik tentang masa depannya sebagai negara - bangsa, yaitu tentang Pemerintahan Negara, Tujuan Negara, Konstitusi Negara dan Dasar Negara - Pancasila. Penjelasannya sebagai berikut:
- a) Indonesia yang baru merdeka itu memiliki Kesadaran Hukum dan

Kebijakan Publik tentang Pemerintahan Negara: "... untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia ...";

- b) Indonesia yang baru merdeka itu memiliki Kesadaran Hukum dan Kebijakan Publik tentang Tujuan Negara: "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...";
- c) Indonesia yang baru merdeka itu memiliki Kesadaran Hukum dan Kebijakan Publik tentang Konstitusi Negara: "... suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, ..." dan "... suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...";
- d) Indonesia yang baru merdeka itu memiliki Kesadaran Hukum dan Kebijakan Publik tentang Dasar Negara - Pancasila: "... berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Dengan konstruksi analitis tersebut, menjadi jelas bahwa Kebijakan Publik adalah pokok bahasan yang sejak kelahiran negara - bangsa Indo-

nesia, berada pada posisi sangat penting. Misalnya tentang tujuan negara Indonesia, maka rumusan "... untuk memajukan kesejahteraan umum, ...", adalah penegasan tentang kesejahteraan publik sebagai buah atau tujuan dari Kebijakan Publik. Bahkan seluruh Tujuan Negara Indonesia tersebut, sesungguhnya menjelaskan hal yang disebut oleh James Anderson dalam definisinya tentang Kebijakan Publik, sebagai "...arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan ...". Untuk Tujuan Negara ini, sering juga disebut sebagai amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Konstruksi analitis ini juga menunjukkan bahwa karena Pancasila digali, direnungkan, dirumuskan dan diakui sebagai sesuatu yang sangat penting dan bermanfaat, sesuatu yang berkualitas sehingga disebut bernilai, maka Pancasila menjadi fondasi kebijakan, payung kebijakan, induk kebijakan atau sumber kebijakan untuk semua Kebijakan Publik di Indonesia.

Strategi pelebagaan hukum, juga dapat dilihat dari aturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Sebut saja Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) RI No 29 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemerintah Daerah dalam rangka Revitalisasi dan Aktualisasi Nilai-nilai Pancasila. Permendagri ini mengatur dan menjelaskan beberapa pengertian yang penting untuk diperhatikan, yaitu:

- 1) Pancasila adalah dasar negara, ideologi bangsa, pandangan hidup dan falsafah Negara Republik Indonesia yang termuat

dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>36</sup>;

- 2) Nilai-nilai Pancasila adalah suatu sistem nilai yang bulat dan utuh yang terkandung dalam kelima sila dari Pancasila meliputi nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan dan keadilan<sup>37</sup>;
- 3) Revitalisasi nilai-nilai Pancasila adalah proses menghidupkan atau memahami dan menghayati kembali nilai-nilai luhur Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;<sup>38</sup> dan
- 4) Aktualisasi nilai-nilai Pancasila adalah proses penerapan atau pengamalan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara<sup>39</sup>.

Dalam Permendagri tersebut ditentukan juga bahwa kegiatan revitalisasi dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila dilakukan oleh:

- a) penyelenggara negara dan pemerintahan di tingkat daerah;
- b) organisasi politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga nirlaba lainnya<sup>40</sup>;
- c) lembaga pendidikan; dan
- d) secara bersama-sama antara pemerintah daerah dengan masyarakat, organisasi

kemasyarakatan dan lembaga nirlaba lainnya.

Secara teknis – operasional, Permendagri tersebut juga mengatur bahwa kegiatan revitalisasi dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila dapat diadakan dalam bentuk:

- a) pendidikan formal mulai taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi, pendidikan informal dan non formal;
- b) diskusi, dialog interaktif, sarasehan, halaqoh/orientasi, workshop, seminar, lokakarya;
- c) pelatihan;
- d) simulasi;
- e) penataran;
- f) olahraga, seni dan budaya;
- g) lomba, kompetisi dan festival;
- h) penulisan buku, artikel, atau cerita; dan
- i) pembuatan atau penayangan film<sup>41</sup>.

Sedangkan tentang pendekatannya, Pasal 7 dari Permendagri No. 29 Tahun 2011 tersebut mengaturnya dalam empat ayat, yaitu:

- 1) Kegiatan revitalisasi dan aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan dengan pendekatan:
  - a) edukatif;
  - b) praktis/tindak nyata; dan
  - c) ketauladanan.

---

<sup>36)</sup> Pasal 1 angka 1 Permendagri No. 29 Tahun 2011.

<sup>37)</sup> Pasal 1 angka 2 Permendagri No. 29 Tahun 2011.

<sup>38)</sup> Pasal 1 angka 3 Permendagri No. 29 Tahun 2011.

<sup>39)</sup> Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 29 Tahun 2011.

<sup>40)</sup> Pasal 6 Ayat (1) Permendagri No 29 Tahun 2011.

<sup>41)</sup> Pasal 6 Ayat (3) Permendagri No 29 Tahun 2011.

- 2) Pendekatan edukatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan untuk menggugah kesadaran warga masyarakat melalui proses belajar mengajar, sehingga dapat memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila.
- 3) Pendekatan praktis/tindakan nyata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk menggugah kesadaran warga masyarakat melalui kegiatan nyata di lapangan, sehingga dapat memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila.
- 4) Pendekatan ketauladanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan untuk menggugah kesadaran warga masyarakat melalui suri tauladan, sehingga dapat memahami, menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila.

Karena Permendagri ini berhubungan pemerintah daerah, maka penting untuk diperhatikan pernyataan Francis Fukuyama, antara lain bahwa *"The central problem in any bureaucratic organization, whether in the public or private sector, is how to delegate sufficient authority to agents who have expertise and are close to sources of local knowledge, while at the same time maintaining overall control over their behavior"*<sup>42</sup> - (Masalah utama dalam organisasi birokrasi, baik di sektor publik

maupun swasta, adalah bagaimana mendelegasikan wewenang yang cukup untuk agen yang memiliki keahlian dan dekat dengan sumber-sumber pengetahuan lokal, sementara pada saat yang sama menjaga kontrol secara keseluruhan atas perilaku mereka - terjemahan oleh Penulis).

Ada juga undang-undang lain yang penting untuk diperhatikan dalam rangka strategi pelembagaan hukum. Sehubungan dengan kebijakan publik ada istilah operasional sebagai perwujudan praksis nilai yaitu pelayanan publik (*public service*). Pada bagian pertimbangan dari Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, antara lain disebutkan:

- a. "bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945";
- b. "bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik."

Dalam Undang-undang ini disebutkan bahwa "Pelayanan publik

<sup>42</sup> Francis Fukuyama, "Mission Orders" and Bureaucratic Autonomy, posted in August 8, 2013, sebagai bagian dari "Democracy, Development and the Rule of Law". Lihat: <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/> ; dikunjungi pada Sabtu 9 November 2013, pukul 07.55 WIB.

adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”<sup>43</sup>

Undang-undang tersebut juga secara rinci dan jelas menentukan bahwa: “Pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. rikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. tidak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. tidak menyalahgunakan sarana

dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;

- l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
- n. sesuai dengan kepantasan; dan
- o. tidak menyimpang dari prosedur.”<sup>44</sup>

Berkaitan dengan peraturan hukum tentang perilaku ini, misalnya substansi yang diatur dalam huruf m, bahwa “tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki”, maka hal ini harus dilihat dalam hubungan dengan praktek korupsi. Menurut saya, masalah utama pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia ialah politik hukum yang belum optimal<sup>45</sup>. Hal ini dapat terjadi karena banyak faktor seperti daya tarik kekuasaan dan kondisi perekonomian yang tidak berkeadilan. Kemilau politik lebih memikat ketimbang kemuliaan hukum<sup>46</sup>. Kepanikan serta kerawanan ekonomi memaksa tunduk kesadaran

---

<sup>43</sup>) Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009.

<sup>44</sup>) Pasal 34 UU No. 25 Tahun 2009.

<sup>45</sup>) Politik Hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum; demikian pendapat Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional”, Makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD., “Politik Hukum Di Indonesia”, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, September 1998, hlm. 9.

dan daya dukung hukum. Potensi pengembangan kesadaran hukum dibelenggu, negara hukum serasa terhempas nun jauh di sana, diterjang kinerja dan realitas buruk sejarah tata negara dan tata pemerintahan yang masih saja koruptif, entah sampai kapan. Jelas bahwa keadaan ini bukan gambaran tentang hidup ber-Pancasila. Mempercakapkan hubungan antara pembangunan dengan kebutuhan bersikap anti-korupsi, maka tak boleh lengah apalagi melupakan bahwa Indonesia masih harus berusaha lebih serius untuk mengerjakannya<sup>47</sup>.

Ketiga, strategi pelembagaan keteladanan berpolitik, adalah strategi untuk mengingatkan para pemimpin sebagai penentu kebijakan untuk memiliki kesadaran berpikir, berolah rasa dan bertindak secara bertanggungjawab berdasarkan Pancasila. Strategi ini dimaksudkan untuk meneladankan kepemimpinan dalam urusan tata pemerintahan dan tata negara, yang benar-benar menjamin dan membuktikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan kebutuhan publik, serta ketahanan bangsa dan negara Indonesia. Strategi ini antara lain menghendaki kepemimpinan politik berkarakter.

Kepemimpinan politik berkarak-

ter mengerjakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan berbagai HAM, dengan mengaktifkan kebijakan atau pelayanan publik. Kepemimpinan politik berkarakter memandang hidup dan kehidupan dengan kehadiran yang bermakna pada berbagai pergumulan kehidupan publik. Bahkan sangat mungkin sang pemimpin dengan konsisten berpandangan, bersikap dan berani berkata, "kalaupun satu menit dari sekarang saya harus pergi untuk selamanya, saya masih mempunyai cukup kesempatan selama 60 detik untuk memelukmu, mengatakan kepadamu, menatapmu, atau setidaknya membuatmu merasakan kekuatan, ketulusan dan kesetiaan bahwa saya senantiasa mengasihimu." Tidak ada hukum yang melawan Kasih! Tetapi ini sama sekali bukan dimaksudkan memanipulasinya menjadi rasa kasihan yang cenderung tentatif serta tandus makna<sup>48</sup>.

Saya mendefinisikan bahwa kepemimpinan politik berkarakter adalah kepemimpinan yang men-dayagunakan kekuasaan berdasarkan hukum yang berperikemanusiaan untuk memberi diri dan kehidupan melalui kebijakan atau pelayanan publik dalam rangka kesejahteraan

---

46) Lihat uraian lengkapnya dalam R.E.S. Fobia, "Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum", Makalah dalam "Prosiding Studium Generale Matakuliah Pendidikan Agama tentang Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Agama-Agama", Fakultas Teologi Universitas Kristen Satya Wacana, 2 November 2013.

47) Dalam hubungan dengan masalah ini, perhatikan Laporan "Control Risks", yang antara lain mengutip seorang European Senior Executive, Jakarta, November 2012 yang mengatakan tentang Indonesia bahwa: "Graft is a way of life here. And it is getting worse at a time when head office has never had greater expectations from us". Lihat laporan lengkapnya dalam: [http://www.controlrisks.com/Oversized%20assets/indonesia\\_whitepaper\\_2013.pdf](http://www.controlrisks.com/Oversized%20assets/indonesia_whitepaper_2013.pdf); Dikunjungi Kamis 24 Oktober, pukul 00.41 WIB.

48) Uraian yang lebih lengkap tentang hal ini, dapat dibaca dalam Makalah R.E.S. Fobia, "Kepemimpinan Politik Berkarakter: Tinjauan dari Perspektif Hukum & Politik"; "Prosiding Studium Generale tentang Kepemimpinan Politik Berkarakter Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Agama-Agama"; Fakultas Teologi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2014, hlm. 1 - 19.



publik. Pemimpin dan kepemimpinan politik berkarakter menempatkan rakyat pada sentra pertimbangan politiknya, memosisikan rakyat pada puncak struktur ingatan akan kekuasaannya<sup>49</sup>. Dengan demikian maka kepemimpinan politik berkarakter berjalan berdasarkan Pancasila, untuk mengerjakan pelayanan publik dalam rangka kesejahteraan publik.

Publik sebagai pusat layanan inilah yang jamak dikenal sebagai pemerintahan demokratis. Sering Indonesia disebut-sebut sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia. Karena itu, Indonesia harus semakin memperkuat demokrasi substansial. Melvin I. Urofsky, seorang Profesor Sejarah dan Kebijakan Publik di Virginia Commonwealth University - USA, berpandangan bahwa demokrasi tidak dirancang untuk efisiensi tetapi demi pertanggungjawaban<sup>50</sup>. Sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil keputusan dan tindakan,

bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah dimaksud<sup>51</sup>.

Menyangkut Indonesia, harus diakui partai politik masih berperan besar, walaupun terasa kuat bahwa masyarakat politik Indonesia juga tak jarang menyatakan pendapat dan kejenuhan atas kiprah partai politik yang belum optimal dalam kerangka tata kelola pemerintahan (*governance*)<sup>52</sup>. Untuk tujuannya yang ideal, partai politik sesungguhnya merupakan bagian dari infrastruktur politik andalan yang diharapkan memaknai ekspektasi publik. Tepatnya partai politik menjadi sarana rakyat atau masyarakat untuk menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Dengan demikian maka ada keteladanan dalam berpolitik. Sebaliknya tidak diharapkan bahwa partai politik sekadar menjadi alat penguasa atau negara dalam rangka merencanakan atau mengendalikan rakyat secara manipulatif.

---

49) Baiklah kita menyadari pernyataan Milan Kundera yang sangat terkenal: *The struggle of man against power is the struggle of memory against forgetting.*

50) Lihat "Demokrasi" (tanpa nama penerjemah) yang ditata oleh Redaktur Melvin I. Urofsky, Profesor Sejarah dan Kebijakan Publik pada Virginia Commonwealth University; Office of International Information Programs US Department of State, 2001. Lihat uraian lengkapnya dalam hlm. 1 - 84. Ia menyebut prinsip-prinsip pemerintahan demokratis, antara lain: (1) Pemerintahan berdasarkan konstitusi; (2) PEMILU yang demokratis; (3) Pembuatan undang-undang; (4) Sistem Peradilan yang independen; (5) Pengaturan dan pembatasan kekuasaan lembaga kepresidenan; (6) Peran media yang bebas; (7) Peran kelompok-kelompok kepentingan; (6) Hak masyarakat untuk tahu; (9) Perlindungan hak minoritas; dan (10) Kontrol sipil atas militer

51) Ibid.

52) Dengan berpijak pada studi Hyden, maka Michael Bratton dan Donald Rothchild membuat ringkasan tentang makna tata kelola pemerintahan (*governance*), sebagai berikut: (1) sebuah pendekatan konseptual yang bisa memberi kerangka bagi analisis komparatif pada level politik makro; (2) sangat menaruh perhatian pada pertanyaan besar tentang hakekat konstitusional yang mengabdikan aturan main politik; (3) mencakup intervensi kreatif oleh aktor-aktor politik pada perubahan struktural yang menghalangi pengembangan potensi manusia. (4) konsep yang menekankan hakekat interaksi antara negara dan aktor-aktor sosial serta di antara aktor-aktor sosial sendiri; dan (5) menunjuk pada tipe khusus hubungan antara aktor-aktor politik yang menekankan aturan main bersama dengan sanksi-sanksi sosial ketimbang kesewenang-wenangan. Dikutip dari AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (Editor): "Membangun Good Governance Di Desa"; Penerbit IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 11.

## F. REKOMENDASI

Revitalisasi nilai-nilai Pancasila harus dilakukan melalui desain dan strategi Kebijakan Publik yang andal, berdaya saing, unggul dan men-

cirikan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial. Kita dapat menyebutnya sebagai Budaya Hukum dan Kebijakan Pancasila.

### Daftar Pustaka

AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (Editor), *"Membangun Good Governance Di Desa"*; Penerbit IRE Press, Yogyakarta, 2003.

Amartya Sen, *"Development As Freedom"*, Oxford University Press, 1999.

B. Guy Peters, *"American Public Policy"*, 3rd Ed., Chatam House, New Jersey, 1993.

Budi Winarno, *"Kebijakan Publik: Teori, Proses & Studi Kasus"*, Cetakan Pertama, Penerbit CAPS, Yoogyakarta, 2012.

*"Control Risks"*, Jakarta, November 2012 Lihat laporan lengkapnya dalam: [http://www.controlrisks.com/Oversized%20assets/indonesia\\_whitepaper\\_2013.pdf](http://www.controlrisks.com/Oversized%20assets/indonesia_whitepaper_2013.pdf) ;

Dikunjungi Kamis 24 Oktober, pukul 00.41 WIB.

Darji Darmodiharjo & Shidarta, *"Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia"*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 1996.

David Easton, *"A System Analysis of Political Life"*, Willey, New York, 1965.

Francis Fukuyama, *"Mission Orders" and Bureaucratic Autonomy*, posted in August 8, 2013, sebagai bagian dari *"Democracy, Development and the Rule of Law"*.

Lihat: <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/> ,

Harold Laswell & Abraham Kaplan, *"Power and Society"*, Yale University Press, New Heaven, 1970.

Hetifah Sjafudian, *"Revitalisasi Nilai-nilai Pancasila di bidang Politik, Ekonomi Sosial dan Budaya dalam Perspektif Pendidikan"*; dapat diakses melalui <http://ppkunj.org/wp-content/uploads/2013/12/Hetifah.pdf>

Joko Widodo: *"Revolusi Mental"*; dalam *"Kompas"*, 10 Mei 2014; <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/10/1603015/Revolusi.Mental>

Lutfi J. Kurniawan & Mustafa Lutfi, *"Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik (Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal", Pro Civil Society dan Gender"*; SETARA Press, Malang, Cetakan Ke- 2, April 2012.

Melvin I. Urofsky (Editor), *"Demokrasi" (tanpa nama penerjemah)*, Office of International Information Programs US Department of State, 2001.

Moh. Mahfud MD., *"Politik Hukum Di Indonesia"*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, September 1998.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, No. 29 Tahun 2011

tentang Pedoman Pemerintah Daerah dalam rangka Revitalisasi dan Aktualisasi Nilai-nilai Pancasila.

R.E.S. Fobia, *"Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Agama-Agama serta Pencegahannya"*, Makalah dalam *"Prosiding Studium Generale Matakuliah Pendidikan Agama tentang Korupsi Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Agama-Agama"*, Fakultas Teologi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2 November 2013.

\_\_\_\_\_, *"Kepemimpinan Politik Berkarakter: Tinjauan dari Perspektif Hukum & Politik"*; Makalah dalam *"Prosiding Studium Generale tentang Kepemimpinan Politik Berkarakter Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Agama-Agama"*; Fakultas Teologi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2014.

Riant Nugroho, *"Public Policy"*, Penerbit PT Elex Media Komputindo - Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008.

S. A. Kodhi dan R. Soejadi, *"Filsafat, Ideologi dan Wawasan Bangsa Indonesia"*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1988.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.



**MEMBACA PELUANG REVITALISASI NILAI NILAI PANCASILA  
DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DI NEGARA  
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Bambang Suteng Sulasmono**

## A. PENDAHULUAN

Dalam *Term of Reference Focus Group Discussion* antara Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia dengan Universitas Kristen Satyawacana diajukan beberapa pertanyaan sehubungan dengan upaya revitalisasi nilai-nilai Pancasila sebagai berikut: Apakah nilai-nilai Pancasila sebagai falsafah bangsa masih hidup dan menghidupi kalbu setiap manusia Indonesia?; Sudahkah nilai-nilai Pancasila berada pada lajur yang tepat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita?; Sejauh manakah nilai-nilai Pancasila terimplementasikan secara yang integratif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara?; Kemudian, Bagaimanakah metode, formulasi dan sistematisasi pengimplementasian nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara?; serta Bagaimanakah peluang dan tantangan ke depan yang harus kita hadapi bersama dalam kerangka melaksanakan revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara?. Dari berbagai pertanyaan di atas penulis sengaja memilih untuk mencoba menjawab pertanyaan terakhir yaitu tentang peluang bagi revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan pertimbangan bahwa kemungkinan besar topik ini belum terlalu mendapat perhatian dari pembicara/pemakalah lain.

Lebih dari itu, pilihan topik itu juga dilandaskan pada satu per-

timbangan mendasar yaitu bahwa peluang bagi revitalisasi nilai-nilai Pancasila sesungguhnya sangat bergantung pada daya tahan nilai-nilai Pancasila dalam persaingan antar paham kenegaraan yang terus berlangsung hingga saat ini. Sejalan dengan pandangan Alfian (1980) yang menyatakan bahwa ada tiga dimensi pokok sebuah ideologi yaitu (a) dimensi idealitas, (b) dimensi realitas dan (c) dimensi fleksibilitas, maka besar kecilnya atau bahkan ada atau tidaknya peluang bagi revitalisasi nilai-nilai Pancasila sesungguhnya sangat tergantung pada keterpenuhan ketiga dimensi pokok ideologi tersebut dalam diri Pancasila itu sendiri dari masa ke masa. Oleh karena itu tulisan ini hendak dimulai dengan pemaparan tentang Pancasila dan persaingannya dengan paham-paham kenegaraan lain, sebelum kemudian dipaparkan peluang bagi revitalisasi nilai-nilai Pancasila itu sendiri.

## B. PANCASILA DAN PAHAM-PAHAM KENEGARAAN LAIN

Sejak awal perumusannya Pancasila sesungguhnya sudah harus bersaing dengan paham-paham kenegaraan lain. Dari sejarah perumusan Pancasila tampak bahwa pada saat perumusannya, sebagai paham kebangsaan Pancasila harus bersaing dengan paham kenegaraan lain yaitu Islam dan komunisme. Dalam perjalanan hidupnya - paling tidak sampai akhir tahun 1980-an - boleh dikatakan Pancasila juga selalu berada

dalam posisi persaingan dengan dua paham kenegaraan, yaitu Islam dan komunisme, dan selama masa Orde Baru juga dengan paham integralistik. Jika secara internal Pancasila harus bersaing dengan ketiga paham di atas maka secara eksternal Pancasila juga sering dipertentangkan dengan liberalisme yang berakar pada individualisme, dan sosialisme.

## 1. Pancasila dan Liberalisme<sup>1</sup>

Sebagaimana lazimnya sebuah ideologi, liberalisme juga dibangun atas keyakinan tertentu tentang hakikat manusia. Lazimnya manusia dipandang sebagai makhluk pribadi dan sekaligus makhluk sosial. Kedua dimensi manusia itu sering dilihat sebagai dua hal yang terpisah atau diutamakan salah-satunya. Liberalisme misalnya, lebih mengutamakan kebebasan atau sisi individualitas manusia, sedang sosialisme lebih mengutamakan dimensi kebersamaan atau sosialitas manusia. Dalam liberalisme manusia dipandang sebagai makhluk yang bebas, rasional, dan mampu memperbaiki diri sendiri (Macridis, 1986; Goodwin, 1982). Manusia adalah makhluk bebas dan bermartabat mulia yang kebebasan dan kemuliaan martabatnya, tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun. Manusia itu saling berbeda satu dengan yang lain, karena secara alamiah mereka bebas dan merdeka. Kebebasan manusia adalah nilai utama dalam ajaran

liberalisme. Bahkan kebebasan itu menjadi sarana bagi setiap individu dalam mengejar kepentingan mereka masing-masing.

Liberalisme mengandung prinsip-prinsip/ajaran moral, politik dan ekonomi yang mengatur kehidupan bersama. Prinsip moral liberalisme adalah pengakuan atas hak-hak asasi manusia seperti hak kebebasan, hak kemuliaan, dan hak hidup manusia. Dalam rangka menghormati kebebasan manusia maka kekerasan terhadap manusia tidak dapat diterima kecuali dalam peperangan yang dimaksudkan untuk mempertahankan kebebasan masyarakat itu sendiri. Di samping mengutamakan kebebasan dan menghormati hak-hak dasar manusia, liberalisme juga menjunjung tinggi toleransi. Masyarakat liberal bangga atas sikap toleran mereka, dan sekaligus menentang penindasan terhadap pandangan-pandangan yang berbeda atau ekstrim. Liberalisme juga memandang bahwa manusia pada hakikatnya adalah makhluk rasional. Manusia juga dilengkapi dengan pengetahuan tentang kepentingan-kepentingan utamanya serta kemampuan untuk mengejar kepentingan-kepentingan itu secara rasional. Pandangan bahwa manusia adalah makhluk yang bebas dan rasional melahirkannya keyakinan bahwa pemerintahan suatu negara harus didasarkan kepada persetujuan dari rakyat. Pandangan bahwa pemerintahan harus berdasarkan persetujuan rakyat mer-

---

<sup>1)</sup> Bagian ini sebagian besar diambil dari naskah buku Dasar Negara Pancasila yang sedang dalam proses penerbitan oleh Penerbit Kanisius Yogyakarta

upakan landasan yang menyatukan liberalisme dengan demokrasi.

Prinsip politik liberalisme mencakup pengakuan atas hak-hak politik utama manusia, seperti hak berserikat, berkumpul, hak mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tertulis, hak partisipasi, hak memutuskan bentuk kenegaraan yang akan dibangun, dan hak menentukan kebijakan pemerintahan yang harus dijalankan. Demokrasi pluralis merupakan konsekuensi logis politis dari gagasan liberal tentang kebebasan. Menurut Henry B Mayo (dalam Budiardjo, 1980) demokrasi yang dikembangkan berdasar liberalisme di Barat, dilandasi oleh sejumlah nilai. Nilai-nilai tersebut menjadi landasan etis dalam pelaksanaan demokrasi di negara-negara Barat. Beberapa nilai tersebut antara lain adalah sebagai berikut: (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan melembaga, (2) menjamin terselenggaranya perubahan masyarakat secara damai, (3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, (4) membatasi penggunaan kekerasan sampai seminimal mungkin, (5) mengakui dan menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat, seperti keanekaragaman pendapat, keanekaragaman kepentingan, dan (6) menjamin tegaknya keadilan.

Dalam bidang ekonomi kebebasan juga menjadi nilai utama liberalisme. Kebebasan terkait erat dengan prinsip *laissez-fair* yang menginginkan pengaturan minimum dan kebebasan maksimum bagi perjuangan kepentingan masing-masing indi-

vidu. Kemakmuran masing-masing orang diusahakan dengan jalan memberi kesempatan sebebas-bebasnya kepada masing-masing orang untuk mengejar kepentingan dirinya (*free fight liberalisme*). Kemakmuran bersama akan semakin tercapai jika setiap orang berhasil memakmurkan dirinya. Prinsip ekonomi liberalisme meliputi pengakuan atas hak-hak ekonomi dan kesejahteraan masing-masing orang. Liberalisme mengutamakan perekonomian swasta, mekanisme pasar, sistem perdagangan bebas, atau kapitalisme. Liberalisme mengakui dan menjamin hak-hak dan kebebasan-kebebasan perorangan dalam kegiatan ekonomi (produksi, transaksi dan distribusi). Liberalisme juga menghargai hak seseorang untuk memuaskan keinginan-keinginan menurut caranya sendiri dan untuk menggunakan kekayaannya sesuai keputusan pribadi masing-masing. Sesudah Perang Dunia II, pandangan bahwa pemerintah/ negara tidak boleh campur tangan pada urusan warga negara telah berubah. Para pendukung liberalisme berpendapat bahwa dalam kondisi jaman modern saat ini negara (melalui pemerintah) harus bertanggung-jawab atas kesejahteraan rakyat, dan oleh karena itu harus aktif mengatur kehidupan sosial dan ekonomi rakyat. Negara demokrasi liberal saat ini diharapkan dapat mewujudkan cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).

Jika kita bandingkan dengan Pancasila maka walau pada tata-



ran hasilnya mungkin sama seperti terselenggaranya sistem pemerintahan demokrasi, kesejahteraan rakyat, toleransi antar warga bangsa dan sejenisnya namun paradigma yang terkandung dalam Pancasila memang berbeda dengan paham liberalisme. Jika liberalisme lebih mengutamakan kebebasan individu maka Pancasila lebih menutut terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara aspek individualitas dan aspek sosialitas manusia.

## 2. Pancasila dan Sosialisme

Sosialisme lahir sebagai reaksi atas krisis sosial akibat industrialisasi dan cara produksi liberal-kapitalistik di abad ke-19. Sistem ekonomi kapitalis yang digerakkan oleh prinsip persaingan bebas antar pihak dalam mencari sebanyak mungkin keuntungan pribadi, telah menempatkan kaum buruh dalam posisi yang semakin lemah, terbelenggu oleh kemiskinan, ketergantungan, penghisapan dan keterbelakangan di hadapan kaum pemodal yang semakin kaya dan sejahtera.

Sosialisme berpandangan bahwa manusia pada dasarnya adalah makhluk kreatif dan dapat memperoleh kebahagiaan serta kepuasan melalui kerja bersama. Manusia pada dasarnya berwatak sosial dan memiliki rasa kesetiakawanan atau solidaritas. Oleh karena manusia berwatak sosial maka kerjasama/kooperasi itu merupakan sesuatu yang alamiah bagi manusia, dan sekaligus merupakan organisasi sosial yang diperlukan manusia. So-

sialisme berpendapat bahwa manusia saling tergantung satu sama lain tidak saja dalam hal materi namun juga dalam hal budaya dan spiritual.

Menurut Heuken SJ (1988) pokok-pokok ajaran sosialisme di bidang politik adalah : (1) Perubahan struktur kekuasaan dengan memaksakan pengakuan terhadap kesamaan kedudukan semua warga-negara, atau dengan penyerahan kekuasaan kepada kelas yang bekerja ('diktatur proletariat') saja, dan (2) perjuangan melawan *privilese-privelese* pendidikan yang dimiliki oleh kelas menengah dan kelas atas. Jika dibandingkan dengan liberalisme maka baik sosialisme maupun liberalisme sama-sama meyakini adanya persamaan kemampuan manusia untuk memerintah dirinya sendiri serta menyatakan kepentingan-kepentingan mereka, walau bentuk pelembagaan demokrasi perwakilannya berbeda. Jika demokrasi pluralis merupakan pelembagaan politik demokrasi yang tepat bagi liberalisme, maka demokrasi dengan sistem satu partai secara teoritis masih dapat diterima dalam sistem sosialis, karena ajaran ini memang menerima kemungkinan terwujudnya masyarakat tanpa kelas. Dalam sistem sosialis tidak diperlukan lagi penyaluran kepentingan kelas (karena kelasnya tidak ada), juga tidak akan terdapat lagi berbagai kelompok ekonomi yang saling bersaing (karena perekonomian diatur dengan prinsip persamaan) sehingga partai-partai politik mungkin tidak diperlukan lagi.

Menurut sosialisme bekerja

di dalam sistem kapitalis tidak dapat dinikmati karena sistem kerjanya bersifat eksploitatif, sedang bekerja dalam sistem sosialis pasti menyenangkan karena berwatak sosial. Kerja di dalam sistem kapitalis telah menimbulkan kemiskinan yang secara mencolok ditunjukkan oleh ketidakmampuan buruh untuk membeli barang-barang yang telah diproduksinya sendiri. Oleh karena itu kemiskinan menjadi keprihatinan utama sosialisme. Dengan asumsi bahwa manusia itu bersifat sosial dan mampu mewujudkan hidup dalam kebersamaan jika diberi kesempatan, sosialisme hendak mengganti sistem kapitalis dengan suatu tatanan masyarakat lain. Oleh karena perwujudan masyarakat baru itu, terhambat oleh adanya hak milik pribadi yang tidak terbagi rata, maka sosialisme memperjuangkan penghapusan atau paling tidak pembatasan hak milik pribadi.

Inti ajaran sosialisme di bidang ekonomi menurut Heuken SJ, dkk (1988) adalah : (1) Penghapusan atau pembatasan hak milik pribadi atas alat-alat produksi; pengambil-alihan alat-alat produksi (atau sebagiannya) oleh negara atau langsung oleh kaum buruh; pembagian kembali milik pribadi; (2) Perlindungan bagi kaum buruh atas penghisapan, kemiskinan, pengangguran; dalam bentuk jaminan kerja bagi semua; pembentukan koperasi produktif kaum buruh; pemberian hak bagi kaum buruh untuk ikut dalam penentuan kebijakan perusahaan melalui wakil-wakil buruh atau melalui serikat-serikat buruh; partisi-

pasi dalam laba perusahaan atau ikut memiliki perusahaan, (3) Perubahan struktur kekuasaan ekonomi dengan jalan pengawasan negara terhadap perusahaan monopoli, pengembangan perusahaan-perusahaan milik negara, perencanaan produksi dan pembagian hasil produksi oleh negara.

Dalam hubungannya dengan Pancasila, kita pernah mendengar istilah "sosialisme Pancasila" yang sering diidentikkan dengan sosialisme religius. Pengertian yang terkandung dalam kedua istilah tersebut adalah bahwa sosialisme di Indonesia merupakan "sosialisme yang mengakui ke-Tuhanan, bertindak secara berperikemanusiaan, dengan jalan bermusyawarah; berusaha mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat (Heuken SJ dkk : 1988). Dari uraian diatas tersirat bahwa sosialisme non *Marxist* tidak bertentangan dengan Pancasila. Perbedaan antara Pancasila dan sosialisme lebih pada penekanan/pengutamakan terhadap dimensi hakiki manusia. Jika sosialisme mengutamakan sisi sosial manusia, maka Pancasila mencari keseimbangan antar dimensi individualitas dan sosialitas manusia.

### **3. Pancasila dan *Marxisme/Komunisme***

*Marxisme/Komunisme* adalah ajaran Karl Marx yang kemudian direvisi oleh Lenin, Stalin dan Mao Tze Dong. Seperti sudah disebut di atas *Marxisme/Komunisme* adalah salah satu varian dari sosialisme. Pandangan komunisme terhadap manusia

sama dengan sosialisme, yaitu lebih mengutamakan kebersamaan atau dimensi sosial manusia ketimbang kebebasan atau dimensi individualitas manusia. Menurut Budiardjo (1980) nilai-nilai yang terkandung dalam komunisme antara lain adalah:

- 1) *Monisme*, yaitu pandangan yang menolak adanya golongan-golongan atau keanekaragaman dalam masyarakat,
- 2) kekerasan merupakan alat yang sah untuk mencapai tujuan negara, yaitu terwujudnya masyarakat tanpa kelas
- 3) negara merupakan alat untuk mencapai komunisme sehingga semua alat negara (polisi, tentara, kejaksaan, dsb) dipergunakan untuk mewujudkan komunisme.

Prinsip moral utama komunisme adalah bahwa segala jalan dianggap halal, asal membantu mencapai tujuan, termasuk pemerintahan diktatur oleh partai komunis. Ini terbukti dengan dilakukannya pembunuhan massal di Rusia, RRT dan Kamboja, dan dengan peristiwa Madiun dan G-30-S/PKI. Setiap bentuk asli komunisme pasti atheis, karena komunisme berdasarkan materialisme, yang menyangkal adanya jiwa rohani dan Tuhan, sehingga menindas kebebasan pribadi dan agama.

Revolusi kaum proletar untuk merebut kekuasaan politik dan ekonomi dari kaum borjuis merupakan jalan utama menuju terbentuknya masyarakat komunis. Marx sendiri tidak memberi resep yang tegas tentang sifat dari revolusi kaum proletar itu atau sarana yang harus digunakan

untuk menyingkirkan kaum borjuis. Marx memang memperhitungkan kekerasan, tetapi tidak dalam bentuk pertumpahan darah dan pembinaaan. Marx hanya menyatakan bahwa kekerasan mungkin diperlukan karena kaum borjuis mungkin tidak akan menyerahkan hak-hak istimewa mereka tanpa perlawanan, tetapi balas dendam tidak merupakan bagian dari teori Marx. Ia bahkan berspekulasi bahwa transisi dari kapitalisme ke sosialisme mungkin dapat berjalan secara damai. Kehidupan kenegaraan yang didasarkan pada *Marxisme/komunisme* sering disebut sebagai Demokrasi Timur atau demokrasi rakyat/demokrasi sosialis. Menurut Heuken SJ dkk (1988) perbedaan utama antara komunisme dan sosialisme non-Marxist ialah, bahwa menurut komunisme segala alat produksi harus di tangan negara dan hak milik perseorangan, seperti rumah, kendaraan, dan sebagainya tidak diakui.

Dari uraian di atas tampak bahwa nilai-nilai dalam *Marxisme/komunisme* berlawanan dengan nilai-nilai dalam Pancasila. Jika keanekaragaman dianggap wajar dalam Pancasila, maka hal itu justru tidak ditolerir, atau tidak boleh ada dalam negara komunis. Kalau dalam Pancasila kekerasan hanya boleh digunakan seminimal mungkin, dalam negara Komunis kekerasan justru menjadi alat yang sah untuk mencapai tujuan. Dalam Pancasila hak-hak asasi dijunjung tinggi, perbedaan-perbedaan antar warga negara dihargai, oleh karena itu tidak diperbolehkan tindakan-tindakan memaksakan

kehendak pada orang lain, apalagi dengan menggunakan kekerasan. Sebaliknya dalam demokrasi Timur hak asasi manusia tidaklah penting, karena yang terpenting adalah tujuan negara yaitu terwujudnya masyarakat komunis. Jika di negara Pancasila campur-tangan negara terhadap kehidupan pribadi rakyat dibatasi, maka di negara komunis negara justru melakukan campur-tangan yang luas dan mendalam dalam berbagai bidang kehidupan seperti ekonomi, politik, sosial dan budaya. Negara bahkan melarang penduduknya beragama.

#### **4. Pancasila dan Paham Integralistik**

Pada masa Orde Baru rejim Presiden Soeharto mengelaborasi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan kemudian menjadikannya sebagai etika hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain memperkuat kedudukan Pancasila melalui Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, pemerintah juga gencar mengindoktrinasi Pancasila melalui Penataran P4. Proses penetapan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4 itu juga mendapat tentangan dari pihak Islam (FPP), sehingga keputusan diambil secara voting, karena para anggota MPR dari FPP "walk out". Lebih jauh dari itu pada tahun 1985 Presiden Soeharto melalui rekayasa politiknya berhasil menjadikan Pancasila sebagai satu satunya azas kehidupan berbangsa dan bernegara, yang sekaligus berarti

menolak adanya ideologi lain di luar Pancasila.

Dalam konteks persaingan antara ideologi Islam dengan Pancasila, maka selama masa Orde Baru posisi Pancasila sebagai lawan ideologi Islam semakin kuat. Selama dua dekade pertama Orde Baru wacana mengenai hubungan antara negara dan agama didominasi oleh wacana Pancasila karena rezim Suharto tidak memberi peluang bagi berkembangnya wacana di luar Pancasila. Lebih dari itu rejim Sosharto juga memanipulasi gagasan atau paham integralistik dalam menafsirkan Pancasila. Begitu gencarnya upaya manipulasi itu sehingga wacana kenegaraan yang berkembang selama rejim Orde Baru menyiratkan kesan bahwa gagasan integralistik lebih penting atau bahkan lebih tinggi kedudukannya katimbang Pancasila. Pada masa itu sering dinyatakan bahwa bangsa Indonesia tidak mengenal pemikiran dikotomis seperti konsep majoritas-minoritas, pusat-pinggiran, buruh-majikan, militer-sipil. dan sebagainya karena dianggap bertentangan dengan paham integralistik. Sering juga dikatakan bahwa kepentingan individu harus dikalahkan dari kepentingan umum karena demikianlah tuntutan paham integralistik.

Sejalan dengan itu maka sejumlah credo politik yang diklaim sebagai bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 dalam terang paham integralistik ditanamkan kepada masyarakat. Beberapa credo politik itu adalah (a) konsensus nasional, (b) sakralisasi UUD1945, (c) dwi fungsi ABRI, (d) fusi parpol, (e) massa mengambang

(floating mass), (f) mono loyalitas Pegawai Negeri Sipil (g) normalisasi kehidupan kampus, (h) tidak ada oposisi, (i) anti voting, (j) wadah tunggal/ monisme (k) tidak ada mayoritas dan minoritas, dan lain sejenisnya. Oleh karena itu langkah-langkah pengembangan Golkar sebagai mayoritas tunggal, penyederhanaan partai politik, maupun konsep Dwi fungsi ABRI sering dinyatakan sebagai sejalan dengan gagasan integralistik. Dalam kesemua kasus itu segala persoalan dikembalikan kepada gagasan integralistik, sementara upaya untuk menguji kesejajaran gagasan integralistik dengan dasar negara Pancasila belum atau jarang dilakukan. Soal eksistensi oposisi misalnya, selalu dikatakan bahwa lembaga itu tidak dikenal di Indonesia karena bertentangan dengan paham integralistik, padahal adanya oposisi itu tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 45. Dari Pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 jelas bahwa DPR itu diibaratkan seolah kawah Candradimuka yang penuh dinamika perjuangan kelompok-kelompok kepentingan. Sidang-sidang BPUPK maupun PPKI pun (yang mencerminkan suasana kebatinan pada saat mana Pancasila dan UUD 45 dibentuk) penuh dengan nuansa toleransi atas adanya oposisi.

Selama masa Orde Baru sebenarnya telah berkembang dua kubu penafsiran yang mencerminkan sikap pro dan kontra terhadap gagasan integralistik itu sendiri. Pihak yang kontra terhadap gagasan intergralistik mengemukakan sejumlah alasan keberatan mereka. Dalam catatan

Bourchrier (1993) terdapat tiga keberatan pokok terhadap gagasan integralistik yang berkembang selama ini. Pertama, keberatan terhadap keberanan basis sosial ajaran tentang integralistik. Pandangan ini menyatakan bahwa gagasan integralistik Soepomo didasarkan pada asumsi yang keliru tentang budaya asli Indonesia. Soepomo berpendapat bahwa gagasan integralistik yang dikemukakannya sesuai benar dengan budaya asli yang berkembang di pedesaan Indonesia. Padahal komunitas desa yang ada di tanah air ini sebenarnya berbeda-beda baik dalam budaya maupun kadar demokrasinya. Struktur kekuasaan di pedesaan Jawa misalnya dipandang sangat sentralistik, sementara struktur kekuasaan di masyarakat "desa" Minang lebih egalitarian karakternya. Oleh karena itu pernyataan Soepomo bahwa gagasan integralistiknya beresesuaian dengan budaya asli Indonesia patut dipertanyakan. Kedua, keberatan terhadap pendapat yang menyatakan bahwa pandangan Soepomo tentang gagasan integralistik menjiwai isi UUD 45. Keberatan ini bertolak dari fakta adanya penolakan keras Soepomo - dan juga Soekarno - terhadap masuknya ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia dalam struktur UUD 45 yang diiringi fakta bahwa pada akhirnya toh ketentuan tentang jaminan hak asasi manusia itu termuat pula dalam UUD 45. Fakta terakhir ini dianggap menggugurkan anggapan bahwa pandangan Soepomo masih berpengaruh terhadap isi UUD 45. Apalagi kalau diingat fakta bahwa sejak kemerdekaan hingga

awal tahun 80an, gagasan integralistik itu tak pernah mendapat perhatian yang serius baik dari pemerintah maupun dari Prof. Soepomo sendiri. Ketiga, keberatan terhadap relevansi gagasan integralistik Soepomo dengan kehidupan kenegaraan dewasa ini. Para pendukung keberatan ini berpendapat bahwa terlepas dari seberapa besar pengaruh gagasan integralistik Soepomo terhadap isi UUD 45, yang jelas gagasan itu sudah tidak relevan lagi bagi Indonesia dewasa ini. Gagasan integralistik Soepomo dianggap sebagai konsep patrimonial yang anti terhadap perlindungan hak-hak asasi manusia dan oleh karena itu tidak cocok bagi pemerintahan/ negara modern.

Di lain pihak, mereka yang pro terhadap gagasan integralistik tentu berpendapat sebaliknya. Misalnya saja mereka berpendapat bahwa gagasan integralistik memang sangat relevan bagi Indonesia saat itu maupun di masa datang. Merekapun berpendapat bahwa gagasan integralistik memang berasal dari budaya asli Indonesia sendiri.

## 5. Pancasila dan Islam<sup>2</sup>

Sebelum Indonesia merdeka, aspirasi politik bangsa Indonesia tentang dasar negara, utamanya perihal hubungan antara agama dan negara dalam negara yang hendak dibangun terbelah menjadi dua. Pada satu sisi ada yang menginginkan penyatuan

negara dan agama (Islam) ke dalam Negara Islam Indonesia sebagaimana diaspirasikan antara lain oleh Partai Syarikat Islam, dan pada sisi lain ada yang menginginkan pemisahan negara dengan agama sebagaimana diaspirasikan oleh kelompok nasionalis, seperti diaspirasikan oleh Partai Nasional Indonesia dan dalam batas tertentu juga oleh Partai Komunis Indonesia (Noer, 1983).

Oleh karena itu dalam proses perumusan sila pertama dasar negara Indonesia Pancasila, rumusan sila yang mengatur hubungan negara dengan agama, sempat mengalami dua kali perubahan, dari "Ketuhanan Yang Berkebudayaan" (versi Soekarno 1 Juni 1945), menjadi "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya (versi Piagam Jakarta, 16 Juni 1945) dan kembali ke "Ketuhanan Yang Maha Esa" (versi PPKI tanggal 18 Agustus 1945). Hal itu mencerminkan terjadinya pergumulan ideologis di antara para pendiri bangsa tentang bagaimana sebaiknya hubungan negara dengan agama di Indonesia jika merdeka kelak. Keputusan akhir tentang sila pertama Pancasila itupun kuat nuansa fait accompli karena tokoh-tokoh Islam terpaksa mengalah untuk menerima rumusan itu demi keutuhan negara Indonesia yang terancam pecah akibat munculnya aspirasi untuk memisahkan diri dari utusan bangsa Indonesia di bagian timur. Menjadi dapat dipahami jika kemu-

---

<sup>2</sup>) Uraian pada bagian ini merupakan bagian dari versi Bahasa Indonesia dari makalah berjudul "Sharia Preserve In All Schools" yang disajikan pada "International Seminar: Agents of Change - Celebrating Teachers" yang diselenggarakan pada tanggal 18 -19 ..2013 oleh FKIP-UKSW Salatiga.

dian geraskan untuk mengembalikan rumusan sila pertama Pancasila ke versi Piagam Jakarta selalu muncul dari waktu ke waktu, sebagaimana ditunjukkan dalam sidang Konstituante 1957 - 1959, sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara di awal Orde Baru (1966-1968), dan persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat selama proses amandemen UUD 1945 di awal masa reformasi tahun 1999 (Subekti, 2008)

Momen-momen tersebut menunjukkan bahwa walaupun kekuatan politik yang memperjuangkan penyatuan negara dan agama mengalami pasang surut kehidupan, namun aspirasi atau cita-cita itu terus bertahan dari masa ke masa, dari generasi ke generasi. Masyumi dan NU sebagai kekuatan politik Islam merupakan 2 (dua) dari 4 (empat) partai pemeroleh suara terbesar pada pemilu tahun 1955. Masyumi pulalah, lewat tokohnya M. Natsir, yang gigih memperjuangkan prinsip penyatuan negara dengan agama dalam sidang-sidang konstituante, siding pembentuk Undang Undang Dasar sebagai pengganti UUD S 1950, tahun 1957 -1959. Hal semacam itu sangat dimungkinkan terjadi karena iklim politik yang dikembangkan pada saat itu memang bernuansa liberal yang amat menghargai kebebasan. Keadaan berubah dratis ketika pemerintahan Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya menjadi sangat represif terhadap siapapun yang dipandang sebagai lawan politiknya, termasuk Masyumi yang kemudian dibubarkan karena dianggap terlibat dalam gerakan PRRI/

Permesta. Rejim Orde Baru, yang menggantikan rejim Soekarno, juga menerapkan kebijakan yang tidak kondusif bagi kekuatan politik Islam di Indonesia. Kebijakan asas tunggal, yang mewajibkan semua partai politik berasaskan Pancasila, pelarangan penggunaan simbol-simbol keagamaan sebagai lambang partai, pengawasan ketat terhadap wacana kenegaraan di berbagai kelompok masyarakat, kebijakan represif terhadap gerakan-gerakan yang dipandang mengancam stabilitas negara, dan lain sejenisnya telah melahirkan reaksi yang beragam di kalangan Islam.

Dalam analisa Zilfirdaus Adnan (Arief Budiman 1990) kekuatan Islam pada masa Orde Baru dapat dikategorikan menjadi tiga kelompok yaitu (a) kelompok Akomodatif, (b) kelompok Idealis Moderat, dan (c) kelompok Idealis Radikal. Kelompok akomodatif adalah kelompok yang berpandangan bahwa Islam tidak pernah memerintahkan pembentukan negara Islam, karena itu negara semacam itu tidak pernah ada dalam sejarah Islam. Oleh karena itu kaum muslim tidak perlu berjuang mewujudkan negara Islam. Sebab Islam mengubah masyarakat secara budaya, Islam berkembang bukan karena ideologinya melainkan karena budayanya. Jadi untuk mengubah masyarakat kaum muslim lebih tepat menggunakan pendekatan budaya ketimbang pendekatan ideologis, yang memerlukan kekuasaan. Mereka menerima Pancasila sebagai asas tunggal. Kelompok Idealis Modernis juga menerima

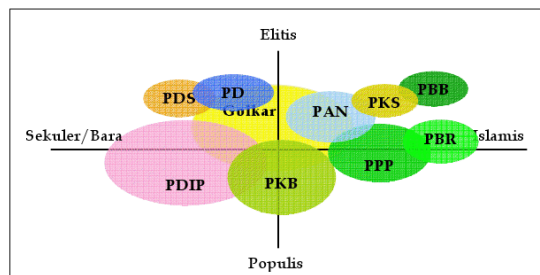
Pancasila, namun mereka berpandangan bahwa selain agama, Islam adalah juga ideologi. Mereka berupaya memperluas kesadaran kaum Muslim agar memahami bahwa Islam bukanlah sekedar agama melainkan juga ideologi. Sedang kelompok Idealis Radikal berjuang dengan pendekatan yang lebih progresif. Mereka menentang negara dalam dakwah-dakwah yang menggugah emosi massa. Mereka menolak penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas, dan tidak percaya pada pernyataan-pernyataan penguasa yang menjamin bahwa Pancasila tidak akan menggusur peran agama. Tindakan kaum idealis radikal akhirnya terwujud dalam berbagai kekerasan politik, seperti pembajakan pesawat Woyla, kasus GPK Warsidi Lampung, kasus Tanjung Priok dll.

Berakhirnya pemerintahan Suharto di tahun 1998 menjadi titik tolak bangkit kembalinya kekuatan politik Islam. Menjelang pemilu 1999, bermunculan partai politik dengan identitas Islam. Marijan (2010) misalnya, mencatat tak kurang dari 28 partai bercorak Islam, namun hanya 21 partai Islam yang dapat ikut pemilu 1999

dan kemudian menjadi 8 partai pada pemilu tahun 2004. Sama seperti pada masa lalu, partai partai politik berlabel Islam tersebut juga tidaklah tunggal. Fealy 2001 (dalam Marijan, 2010) misalnya membedakan antara partai Islam yang masuk kategori *“formalist Islamic parties”* dan yang masuk kategori *“pluralist Islamic parties”*. PPP, PBB dan PKS adalah partai partai yang masuk dalam kategori formalis, sedang PAN dan PKB masuk ke kategori pluralis. Jika PPP dan kawan-kawannya berusaha memperjuangkan nilai-nilai Islam ke dalam perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan negara, maka PKB dan PAN lebih berusaha memperjuangkan nilai-nilai Islam di dalam kontkes negara-bangsa Indonesia yang plural. Kelompok formalis itu sendiri sebenarnya masih bisa dipilah menjadi kelompok *“moderate formalist Islamic parties”* , semacam PPP dan *“radical formalist Islamic parties”* semacam PKS dan PBB.

Kevin Evans (sebagaimana telah dimodifikasi oleh Pratikno, 2007) memetakan partai-partai politik dewasa ini sebagai berikut:

Gambar 1  
Pemetaan Parpol Berdasarkan Basis Ideologi





Tampak bahwa pemetaan Evan di atas, khususnya untuk partai-partai Islam cukup sejalan dengan kategorisasi yang dikemukakan oleh Fealy di atas.

Disamping partai politik Islam, lahir pula kelompok-kelompok kepentingan dan kelompok penekan berbasis agama. Kelompok kepentingan yang telah lama adaseperti Muhammadiyah dan NU terlibat dalam

pembentukan partai baru yaitu PAN dan PKB. Di samping itu muncul kelompok-kelompok baru seperti DI/NII, Jama'ah Islamiyah (JI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Fornt Pembela Islam (FPI), Forum Komunikasi Ahlu Sunnah wal Jamah (FKAWJ), dan Hizbut Tahrir (HT). Marijan (2010) menggambarkan sikap politik kelompok-kelompok Islam radikal tersebut sebagai berikut:

### Sikap Politik Kelompok Islam Radikal

Kelompok	Syariah Komprehensif	Negara Islam	Khalifah	Demokrasi
DI/NII	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Jamaah Islamiyah	Ya	Ya	Ya	Tidak
MMI	Ya	Ya	Ya	Tidak
FPI	Ya	Tidak	Tidak	Ya
FKAWJ/LJ	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Hizbut Tahrir	Ya	Ya	Ya	Tidak

Sumber: Kacung Marijan (2010)

Keenam organisasi di atas memang kecil massa pendukungnya, namun mereka sangat aktif dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. FPI aktif menyuarakan penegakkan hukum Islam, terlibat dalam pengegerebegan tempat-tempat maksiat, di DKI, dan tempat-tempat lainnya. FKAWJ terlibat langsung dalam konflik antar agama di daerah-daerah konflik semacam Maluku dan Poso. Sedang JI merupakan organisasi yang sejumlah anggotanya terlibat aksi terorisme bukan saja di Indonesia namun juga di Asia Tenggara.

### 6. Peluang dan Upaya Revitalisasi Nilai Nilai Pancasila

Uraian di atas menunjukkan bahwa dari masa ke masa Pancasila selalu diperhadapkan kepada berbagai paham kenegaraan pesaing. Oleh karena itu revitalisasi nilai-nilai Pancasila bukanlah hal yang mustahil, walaupun juga bukan merupakan hal yang mudah untuk dilakukan. Dari ketiga dimensi ideologi Pancasila, aspek idelaitas Pancasila tentu tak diragukan lagi. Pancasila memiliki bangunan nilai-nilai yang dapat menjawab lima persoalan dasar dalam

hidup bernegara yaitu: (a) bagaimana hubungan antara negara dan agama di negara Indonesia, (b) bagaimana hubungan antar bangsa Indonesia dengan bangsa lain di dunia, (c) apakah hakikat negara yang hendak didirikan itu, (d) siapakah pemilik kedaulatan dalam negara dan bagaimana melaksanakannya, serta (e) apakah tujuan negara yang hendak didirikan itu. Dari dimensi fleksibilitas, fakta bahwa Pancasila masih tetap dipertahankan oleh bangsa Indonesia hingga saat ini secara tidak membuktikan daya lentur ideologi Pancasila. Oleh karena itu tantangan terbesar dalam upaya revitalisasi nilai-nilai Pancasila sesungguhnya adalah bagaimana memperkuat dimensi realitas ideologi Pancasila. Wujud nyata dari implementasi nilai-nilai Pancasila harus benar-benar mampu ditampakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari waktu ke waktu.

Usaha untuk mewujudkan nilai nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dilaksanakan melalui dua pendekatan komplementer yaitu (1) pendekatan kultural dan (2) pendekatan struktural. Pendekatan kultural hendaknya dilakukan untuk menyemai benih, menumbuhkan dan menjaga kelestarian nilai nilai Pancasila melalui proses pendidikan dan pembiasaan (habituaasi) bagi segenap komponen bangsa, terlebih-lebih generasi muda agar semakin kuat komitmen kebangsaannya, semakin kuat penghayatan mereka sebagai sebuah "*imagined community*" yang dipersatukan oleh keragaman yang ada. Upaya kultural itu

juga sekaligus untuk memerangi beberapa kendala revitalisasi nilai-nilai Pancasila yang kita hadapi yaitu : (a) kuatnya *in-group feeling* di kalangan suku-suku bangsa, (b) etnosentrisme, dan (c) eksklusivisme. Perasaan *in-group* yang kuat di kalangan suku-suku bangsa pada satu sisi memang bernilai positif namun pada sisi lain dapat menimbulkan sikap penguasaan segala sesuatu yang menyangkut sukunya secara berlebihan sehingga menghambat perwujudan kesetiaan terhadap negara secara nasional. Etnosentrisme adalah paham yang memandang kebudayaan suku bangsanya sebagai yang terbaik sementara kebudayaan suku bangsa lain dianggap rendah. Sikap semacam ini jelas tidak mendukung upaya integrasi nasional yang mensyaratkan adanya kesediaan dari setiap pihak untuk saling menghargai dan menghormati kekhasan atau ciri khas pihak lain. Etnosentrisme juga dapat mendorong lahirnya eksklusivisme, atau paham menutup diri. Eksklusivisme akan melahirkan sikap eksklusif atau menutup diri dari lingkungan sekitar dan hanya mengembangkan kehidupan di dalam kelompoknya sendiri.

Pendidikan dan pembiasaan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara wajib ditopang oleh penciptaan struktur kehidupan berbangsa dan bernegara yang sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Dewasa ini, sesudah lebih dari 15 tahun kita berada pada masa transisi, tampak bahwa Indonesia telah berhasil melewati dua dari tiga tahapan mewujudkan demokrasi,

yaitu "*façade democracy*", dan "*electoral democracy*" guna menuju "*full democracy*" (Haynes 2001, dalam Erb dan Sulistyanto, 2010). Karakteristik dari rejim *façade democracy* adalah bahwa walau dalam negara itu dijalankan pemilu secara reguler, namun pemilu itu sendiri sangat dikendalikan oleh pihak penguasa, dan dalam rejim itu militer memainkan peran penting dalam mengendalikan "*law and order*", di mana hak-hak asasi manusia tidak dipandang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Gambaran seperti itu mengingatkan kita pada praktik kehidupan bernegara bangsa Indonesia semasa Orde Baru. Demokrasi yang diberi label Pancasila pada waktu itu hanya demokrasi seolah-olah (Suseno, 1995), karena walau pemilu dilaksanakan secara rutin 5 tahun sekali namun kebanyakan pemilu itu berlangsung dengan penuh kecurangan, dikontrol ketat oleh penguasa, di mana militer menjalankan fungsi "*screening*" bagi setiap orang yang hendak dicalonkan menjadi pejabat publik (Lidle, 1992, Weathrebee, 2001; Suryadinata, 2002). Peran dominan militer dalam kehidupan politik semasa Orde baru juga sudah banyak dicatat oleh para ahli (Crouch, 1978; Sundhausen, 1986; dan Britton, 1996), sedang rekam jejak pelanggaran atau paling tidak pengabaian hak asasi manusia oleh rejim Orde baru juga dapat kita temukan dalam banyak pustaka.

Karakteristik rejim *electoral democracy* adalah terdapatnya aturan-aturan dan regulasi tentang penyelenggaraan pemilu demokratis yang

benar-benar terlaksana dalam praktik kehidupan bernegara. Di samping itu dalam rejim ini terdapat pula perhatian terhadap proses penegakkan hukum. Hal yang membedakan antara *electoral democracy* dengan *full democracy* adalah jika dalam *electoral democracy* baru sebatas prosedur-prosedur pemilu yang benar benar menjamin hak-hak individu dan partisipasi mereka dalam proses pemilu, maka dalam *full democracy* seluruh upaya penyelenggaraan negara benar-benar dipusatkan untuk menjamin hak-hak individu dan partisipasi mereka dalam proses politik dan urusan public, di mana penyelenggara negara benar-benar menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara yang partisipatif, transparan dan akuntabel.

Seusai pemerintahan rejim Orde baru bangsa Indonesia telah berupaya untuk mewujudkan komitmen menjalankan sistem pemerintahan demokratis. Hal itu antara lain diwujudkan melalui pelaksanaan pemilu kompetitif multipartai; jaminan dan perlindungan atas kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul; penyingkiran militer dari arena politik praktis, dan pelaksanaan desentralisasi secara luas. Lebih lanjut, pada tahun 2004 mulai dilaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, serta tahun 2005 mulai dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Proses dan hasil pemilu tahun 1999 dan 2004 mendapat apresiasi positif dari banyak pihak. Itu semua menunjukkan bahwa Indonesia telah berhasil

mencapai tahapan sebagai rejim *electoral democracy*.

Akankah perjalanan hidup bangsa Indonesia terus melaju ke tahapan *full democracy*? Haynes 2001 (dalam Erb dan Sulistyanto, 2010) mencatat bahwa paling tidak ada delapan hambatan yang dapat menghadang proses menuju *full democracy* yaitu: a) dominasi eksekutif yang eksekutif, b) sistem sosial-politik patrimonial baru, c) korupsi tingkat negara yang serius, d) partai-partai politik yang lemah dan tidak stabil, e) pelemahan atau kooptasi kekuatan *civil society*, f) pembelahan etnis/keagamaan yang serius, g) kemiskinan yang menyebar secara luas, dan h) iklim internasional yang tidak mendukung. Dari kedelapan penghambat tersebut bangsa Indonesia menghadapi persoalan akut di bidang pemberantasan korupsi. Hasil survey *Transparency International* (2011) mendudukkan Indonesia sebagai negara terkorup keenam di dunia. Untuk tahun ini, berdasarkan hasil survey nilai Indeks Persepsi Korupsi Indonesia adalah 2,2. Nilai ini sejajar dengan negara Azerbaijan, Kamerun, Irak, Etiopia, Liberia dan Uzbekistan. Peringkat Indonesia tergolong lebih baik dibandingkan Paraguay, Somalia, Sudan, Angola, Nigeria, Kongo, Kenya, Haiti, dan Myanmar. Sementara, untuk negara yang dianggap paling bersih dari korupsi adalah Islandia dengan nilai indeks 9,7. Partai-partai politik belum mampu berfungsi sebagaimana mestinya dan bahkan menjadi wahana pengembangan sistem sosial politik patrimonial baru. Memang tidak terjadi kooptasi

terhadap organisasi-organisasi kemasyarakatan (*civil society*), namun sebaliknya beberapa organisasi *civil society* yang tumbuh dan berkembang selama masa transisi ini justru sering merusak tatanan demokrasi yang hendak dibangun melalui berbagai tindakan anarkis. Lebih dari itu, kini juga telah tumbuh dan berkembang beberapa organisasi *civil society* yang sejatinya memang anti sistem demokrasi (Marijan: 2010). Kebebasan yang berkembang sejalan dengan proses demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini juga membawa dampak iringan intensnya konflik antar suku/kelompok maupun penganut agama. Kemiskinan belum juga mampu dikurangi secara signifikan oleh pemerintah. Dengan demikian masih diperlukan kerja keras seluruh elemen bangsa ini jika memang berkehendak untuk mewujudkan kehidupan demokrasi yang penuh. Itu berarti diperlukan adanya upaya pendalaman demokrasi atau *deepening democracy*. Berbagai kajian terhadap transisi demokrasi di Asia, Amerika Latin dan Eropa Timur menunjukkan bahwa kelangsungan atau daya tahan demokrasi amat dipengaruhi oleh berlangsung atau tidaknya proses peningkatan mutu demokrasi dari konsepsi minimalis, demokrasi prosedural, menuju bentuk yang lebih substantif dari politik demokratis, demokrasi substansial (Anderson ed, 1999; Przeworski et al, 1996; Linz & Stephan, 1996). Gejala demikian umumnya disebut sebagai proses pendalaman demokrasi (*deepening democracy*).

Wong (2003:235) memahami pendalaman demokrasi sebagai proses sosial, ekonomi dan politik yang berlangsung sepanjang waktu. Pendalaman demokrasi tidak berakhir dalam dan pada dirinya sendiri. Di sini arah perubahan amat ditekankan. Penekanan pendalaman sebagai sebuah proses ini memberi pengertian mengenai apa yang menandai adanya pendalaman demokrasi. Roberts (1998:3), menyatakan bahwa pendalaman demokrasi memiliki sekaligus konotasi prosedural dan substantif dalam berdemokrasi. Karena itu pendalaman demokrasi bisa dipahami sebagai proses di mana politik progresif atau politik baru menjadi bagian penting dari agenda politik utama yang dijalankan pemerintah dan masyarakat.

Menurut Fung and Wright (2003, dalam Pratikno 2007) *deepening democracy* perlu berlangsung dari dua sisi: sisi negara dan sisi masyarakat. Dari sisi negara, *deepening democracy*, adalah pengembangan dua hal, pertama, pelembagaan mekanisme (*institutional design*) penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah yakni masyarakat sipil, masyarakat politik (partai politik) dan tentu saja negara atau state apparatuses (birokrasi, alat keamanan negara). Kedua, pengembangan penguatan kapasitas administratif-teknokratik yang mengiringi pelembagaan yang telah ditetapkan. Dari sisi masyarakat, *deepening democracy*, merujuk pada pelembagaan keterlibatan masyarakat terhadap aktivitas politik formal di tingkat *local state*.

Dalam tataran riil, setidaknya ada tiga dimensi yang menandai berlangsungnya pendalaman demokrasi (Wong, 2003). Pertama, dimensi sosio-legal atau institusionalisasi hak-hak politik, yang merujuk pada gagasan hak asasi manusia, martabat manusia dan kesetaraan manusia. Ini meliputi antara lain perluasan kesetaraan hak suara, perluasan peluang yang sah secara hukum (ruang legal) bagi masyarakat untuk berserikat dan berkumpul, serta perluasan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai tingkatan proses politik. Pendalaman demokrasi mengupayakan dan mengkodifikasikan secara legal penghargaan hak asasi manusia lintas kategori sosial, tanpa pandang bulu terhadap kelas sosial, agama, etnisitas, gender dan berbagai kategori sosial lainnya. Kebijakan politik dirancang sedemikian rupa untuk mencegah dan mengatasi terjadinya diskriminasi terhadap individu dan kelompok-kelompok sosial, mempromosikan penghargaan terhadap hak asasi manusia, serta menanamkan sikap yang menghargai keragaman atau kebhinekaan.

Kedua, dimensi ekonomi, yang merujuk pada distribusi dan alokasi sumber-sumber yang terdapat dalam masyarakat. Masyarakat umumnya mengharapkan bahwa dimulainya pemerintahan demokrasi akan menghantar mereka pada terwujudnya keadilan sosial ekonomi yang lebih besar (Przeworski, 1999:10). Karena itu, adanya redistribusi ekonomi dan inovasi kebijakan sosial merupakan hal amat penting yang menandai ber-

langsungnya pendalaman demokrasi (Kapstein & Mandelbaum Ed, 1997; Chalmers et al., 1997; Weyland, 1996 dalam Wong 2003). Reformasi kebijakan sosial, yang memiliki dimensi ekonomi lebih umum, juga merupakan tanda berlangsungnya pendalaman demokrasi. Reformasi demikian ditandai oleh berlangsungnya perluasan tanggung jawab pemerintah (katimbang mengandalkan mekanisme pasar) dalam mendistribusikan keuntungan-keuntungan ekonomi dan mengalokasikan sumber-sumber yang langka / terbatas. Termasuk dalam hal ini berlangsungnya perubahan kebijakan kesejahteraan sosial dan pelestarian lingkungan.

Ketiga, dimensi politik, yang merujuk pada partisipasi masyarakat dalam politik, khususnya dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam hal ini, pendalaman demokrasi hakikatnya merupakan upaya mempertimbangkan kembali negara sebagai arena bagi berlangsungnya perundingan dalam pembuatan keputusan (*deliberative decision making*). Menurut Chalmers et al (1997, dalam Wong 2003), hal ini merupakan garansi bahwa hak partisipasi politik yang dijamin oleh hukum (*de jure*) benar-benar dapat diwujudkan dalam praktik partisipasi politik secara nyata (*de facto*). Jadi, singkatnya, dalam dimensi politik, pendalaman demokrasi berarti perubahan dalam proses politik dan pembuatan kebijakan. Dalam hal ini, tingkat pengaruh aktor di luar aparat pemerintah dalam menentukan pembaruan agenda kebijakan, serta sejauh mana pembuatan keputusan

pemerintah telah diambil melalui konsensus katimbang pembebanan, itu semua mengindikasikan sejauh mana tingkat pendalaman demokrasi sekaligus kebermaknaan partisipasi dan representasi politik.

### C. PENUTUP

Dari uraian singkat di atas dapatlah ditarik beberapa simpulan awal ihwal revitalisasi nilai-nilai Pancasila sebagai berikut:

- a) Revitalisasi nilai-nilai Pancasila bukanlah hal yang mustahil, walaupun juga bukan merupakan hal yang mudah untuk dilakukan, karena tantangan terbesar dalam upaya revitalisasi nilai-nilai Pancasila sesungguhnya adalah bagaimana memperkuat dimensi realitas ideologi Pancasila.
- b) Usaha untuk mewujudkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dilaksanakan melalui dua pendekatan komplementer yaitu (1) pendekatan kultural dan (2) pendekatan struktural. Pendekatan kultural hendaknya dilakukan untuk menyemai benih, menumbuhkan dan menjaga kelestarian nilai-nilai Pancasila melalui proses pendidikan dan pembiasaan (*habituaasi*) bagi segenap komponen bangsa,
- c) Pendidikan dan pembiasaan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara wajib ditopang oleh penciptaan struktur kehidupan berbangsa dan bernegara yang sejalan dengan

nilai-nilai Pancasila, yaitu upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) yang mencakup (a) dimensi sosio-legal atau institusionalisasi hak-hak politik, yang merujuk pada gagasan hak asasi manusia, martabat manusia dan kesetaraan manusia; (b)

dimensi ekonomi, yang merujuk pada distribusi dan alokasi sumber-sumber yang terdapat dalam masyarakat; dan (c) dimensi politik, yang merujuk pada partisipasi masyarakat dalam politik, khususnya dalam proses pembuatan kebijakan.

#### Daftar Pustaka

- Adnan, Z, .1990. *Islamic Relegion: Yes, Islamic Ideology: No! Islam and the State Indonesia*; dalam Arief Budiman (ed) *State and civil Society In Indonesia*; Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University
- Alfian. 1980. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Kumpulan Karangan; Jakarta: Penerbit PT Gramedia.
- Anderson, Lisa (ed).1999. *Transition to Democracy*. Columbia University Press.
- Bourchier, D & J. Legge (eds). 1994. *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*; Centre for Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria.
- Budiardjo, M. 1980. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; Jakarta: Gramedia
- Erb, M. & Sulistyanto. P. 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*; Singapore: ISEAS Publishing.
- Goodwin.B. 1985. *Using Political Ideas*.New York:John Wiley & Sons
- Heuken SJ, Yulia Gunawan, H.E. Sinaga & A. Hadi. 1988. *Ensiklopedi Populer Politik Pembangun an Pancasila*; Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka.
- Linz, Juan & Stephan, Alfred.1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. John Hopkins University Press.
- Macridis, R.C.1986. *Contemporary Political Ideologies*; Boston: Little, Brown and Company
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia. Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*; Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Noer, Deliar. 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*; Rajawali, Jakarta.
- Pratikno, 2007. *Mengelola Modal Politik untuk Pendalaman Demokrasi. ?; ?*
- Przeworski, Adam et al., "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*, Vol 7. No. 1, 1996.
- Suseno, F.M. 1995. *Mencari Sosok Demokrasi*. Sebuah Telaah Filosofis; Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Wong, Joseph, "Deepening Democracy in Taiwan" *Pacific Affairs* , Vol 76, No. 2, Summer 2003.





**BEBERAPA PERSOALAN DI SEKITAR UPAYA UNTUK MENEGASKAN  
PANCASILA SEBAGAI DASAR DAN IDEOLOGI NEGARA DALAM  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945<sup>1</sup>**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Hajriyanto Y Thohari <sup>2</sup>**

**Abstraksi**

Dulu penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam berbagai aspeknya dirumuskan secara formal terutama dalam Ketetapan MPRS/MPR. Sejak reformasi ketetapan- ketetapan MPRS/MPR yang berisi rumusan tentang penjabaran Pancasila termasuk dalam kelompok ketetapan-ketetapan MPRS/MPR yang dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Di antara alasan dari pencabutan tersebut adalah bahwa dengan telah dilakukannya Perubahan UUD 1945 maka satu-satunya hukum atau aturan dasar adalah UUD 1945, dan Ketetapan MPR tidak lagi dipandang sebagai bagian dari aturan dasar. Di samping itu juga ada pandangan bahwa dengan penjabaran secara formal semacam itu maka negara telah bertindak memonopoli penafsiran dan penjabaran Pancasila sehingga penafsiran Pancasila menjadi sangat monolitik karena terjadinya tafsir tunggal terhadap Pancasila. Ibarat pendulum yang bergerak dari satu titik ekstrim ke titik ekstrim lainnya, kini setelah reformasi kita mengalami kekosongan penafsiran Pancasila yang bersifat formal. Bagi sementara kalan-

---

<sup>1</sup>) Makalah dipresentasikan dalam seminar tentang “Upaya Menegaskan Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara dalam UUD 1945” yang diselenggarakan ahasn kerjasama antara MPR RI dan Universitas Pancasila, Jakarta, tanggal 8 April 2015.

<sup>2</sup>) Mantan Wakil Ketua MPR RI Periode 2009-2014.

gan hal ini justru tepat, positif, dan baik, karena menjadikan Pancasila sebagai ideologi terbuka yang membuka peluang bagi semua anak bangsa untuk memahami dan menafsirkannya sesuai dengan perkembangan zaman. Namun bagi kalangan lainnya, situasi kekosongan penafsiran formal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian terhadap Pancasila baik sebagai *philosophische grondslag* dan *weltanschauung*, yaitu fundamen, filsafat, dan landasan yang akan menjadi pijakan utama bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia masa depan, maupun sebagai cita-cita moral dan pandangan hidup bangsa, sumber primer dalam memecahkan persoalan bangsa. Tak heran jika situasi tidak adanya kepastian hukum atas penjabaran nilai dan kedudukan Pancasila yang bersifat formal kenegaraan ini menimbulkan kekhawatiran akan mudurnya nilai dan menurunnya derajat Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pertanyaannya adalah apakah yang harus dilakukan oleh MPR RI dalam menghadapi situasi seperti ini?

PERUBAHAN Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI 1960-2002 tanpa disadari telah mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum atas penjabaran nilai-nilai dan kedudukan Pancasila. Atau dengan kata lain, sejak reformasi sampai sekarang ini tidak ada lagi peraturan perundangan yang menegaskan isi dan kedudukan Pancasila. Pasalnya penjabaran nilai dan isi Pancasila selama ini memang banyak dikandung di dalam keduanya (UUD 1945 dan, secara eksplisit,

Ketetapan MPRS/MPR RI) itu sampai sebelum terjadinya perubahan itu.

Kepastian hukum atas penjabaran nilai dan kedudukan Pancasila itu penting oleh karena perkembangan pemikiran tentang Pancasila begitu pesat. Pemikiran tentang Pancasila, katakanlah, baik yang dilakukan secara akademis dan intelektual, maupun pemikiran bebas (hasil permenungan atau refleksi), melalui berbagai forum seperti kongres, simposium, seminar, diskusi, dan sarasehan, atau melalui tulisan-tulisan, terus berlangsung dengan segala pasang-surutnya. Demikian juga dengan pemikiran kritis dan reflektif dari individu-individu akademisi dan intelektual Indonesia. Perkembangan

pemikiran tentang Pancasila secara singkat dapatlah dikatakan sangat menggembirakan dan mengesankan.

Sebagaimana biasanya pemikiran dalam jalur akademis atau intelektual selalu bercirikan heterogen dan kompleks. Heterogenitas dan kompleksitas ini, seperti yang diidentifikasi oleh AMW Pranarka<sup>3</sup> dalam studinya yang sangat mendalam dan komprehensif, meliputi heterogenitas di dalam cara merumuskan unsur-unsur atau sila-sila dalam Pancasila, dalam cara menguraikan argumentasi, dan kompleksitas di dalam permasalahan. Sebagai contoh, heterogenitas di dalam cara merumuskan unsur-unsur Pancasila, menurut studi Pranarka, setidaknya ada enam perumusan<sup>4</sup>. Demikian juga heterogenitas pendapat mengenai sumber Pancasila<sup>5</sup>. Ini belum lagi heterogenitas ketika kita memasuki fase pelaksanaan atau implementasi Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

*Term of Reference (ToR)* seminar ini, setelah mengungkapkan beberapa terminologi yang problematis, seperti Pancasila sebagai dasar negara, Pancasila sebagai ideologi negara, Pancasila sebagai falsafah negara, Pancasila sebagai cita-cita moral dan pandangan hidup bangsa, Pan-

casila menjadi sumber primer dalam memecahkan persoalan bangsa yang bersifat multidimensional, dan juga Pancasila adalah *phi/oshofiche grouns/ag dan we/tanchaung*, yaitu fundamen, filsafat, dan landasan yang akan menjadi pijakan utama bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia masa depan. Pancasila adalah alat pemersatu seluruh warga negara, juga mengajukan kekhawatiran akan mudarnya nilai dan menurunnya derajat Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni dengan tidak adanya kepastian hukum atas penjabaran nilai dan kedudukan Pancasila. Tidak ada undang-undang ataupun peraturan perundangan lain yang menegaskan isi dan kedudukan Pancasila. Tentu ini menarik untuk dibahas secara lebih mendalam.

## 1. Keputusan politik

Heterogenitas pendapat mengenai Pancasila dan pelaksanaannya terjadi sejak awal formasi Pancasila itu sendiri sampai sekarang. Apalagi setelah era reformasi sampai sekarang ini. Hanya saja perbedaannya, dulu perkembangan pemikiran yang cepat tersebut diimbangi dengan pengambilan keputusan kenegaraan sebagai bentuk kepastian hukum baik

3) Pranarka, AMW., *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, CSIS, Jakarta, 1985. 4 Pranarka, *ibid*, hal 336-637.

4) Pranarka, *Ibid*, hal 336-337.

5) Kompleksitas dan heterogenitas di dalam pendekatan intelektual, dan pendapat mengenai sumber Pancasila: (1) bahwa sumber Pancasila adalah Pidato Lahirnya Pancasila 1 Juni 1945 di depan BPUPKI; (2) Rumusan Yamin dalam Pidato 29 Mei 1945; (3) sumbernya adalah gentlemen agreemen atau kompromi antara golongan Kebangsaan dan golongan IIsam mengenai dasar negara, yang hasilnya dituangkan dalam Piagam Jakarta; (4) Bahwa sumber Pancasila adalah Pembukaan UUD 1945 di mana terdapat perumusan mengenai dasar negara; (5) bahwa sumber Pancasila sebagai sumber hukum adalah Tap XX/ MPRS/ 1966; (6) bahwa sumber Pancasila adalah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959; dan (7) bahwa sumber Pancasila adalah Kepribadian Indonesia. Lihat Pranarka, AMW., *ibid*, hal 341.

melalui ketetapan MPR, UU, ataupun keputusan Presiden. Kepastian hukum ini penting (dan tidak penting) oleh karena pandangan-pandangan tentang Pancasila sangatlah kompleks dan heterogen. AMW Pranarka dalam bukunya

Sejarah Pemikiran tentang Pancasila, menulis:

“...bahwa pemikiran mengenai Pancasila itu merangkum dan meliputi berbagai pendapat. Pertumbuhan pemikiran itu dibentuk oleh pertemuan dan interaksi antar berbagai aliran ideologi. Di dalam perkembangan itu terjadi sejarah status Pancasila yang juga bersifat kompleks: berawal dari suatu rumusan Ideologi Kebangsaan, kemudian dituangkan sebagai dasar negara di dalam Undang-Undang Dasar, menjadi sumber hukum dan ideologi nasional. Kemajemukan pendapat serta sikap mengenai Pancasila itu menjadi eksplisit di dalam berkembangnya pandangan yang heterogen mengenai Pancasila: terdapat heterogenitas tafsir Pancasila, heterogenitas pendapat mengenai sumber Pancasila, dan heterogenitas cara memahami apa itu Pancasila<sup>6</sup>.

*Pertama*, heterogenitas di dalam cara merumuskan unsur-unsur Pancasila; *kedua*, heterogenitas di dalam cara menguraikan argumentasi; *ketiga*, status Pancasila yang majemuk: berawal dari suatu formula ideologi kebangsaan mengenai dasar negara, kemudian menjadi dasar negara kebangsaan, dan karena itu menjadi sumber hukum; *keempat*; heterogeni-

tas di dalam apresiasi terhadap Pancasila; *kelima*, heterogenitas pendapat mengenai sumber Pancasila; *keenam*, heterogenitas tafsir Pancasila

Ini semua termasuk permasalahan di sekitar upaya penegasan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara. Secara akademis tentu kompleksitas dan heterogenitas itu memperkaya khazanah pemikiran tentang Pancasila, tetapi secara kenegaraan kepastian hukum atas penjabaran nilai Pancasila itu secara praktis dan pragmatis kadang-kadang menjadi diperlukan. Sebab, Pancasila harus menjadi acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berangkat dari heterogenitas itu maka ketika Orde Baru akan membuat ketentuan mengenai Pancasila secara murni dan konsekuen maka pada 1966 MPRS mengeluarkan Tap No XX/MPRS/1966. Kemudian sebagai bagian dari pelaksanaan ketetapan itu keluarlah Inpres No 12/1968 guna menertibkan kesimpangsiuran mengenai sumber maupun tata urutan Pancasila yang dikatakan murni itu.

Setelah Orde Baru, Pancasila memperoleh status yang semakin jelas di dalam jalur kenegaraan. Beberapa ketetapan penting mengenai Pancasila di antaranya adalah: Tap XX/MPRS/1966 menetapkan Pancasila sebagai sumber tertib hukum sekaligus “sumber dari segala sumber hukum”. Ini sangat mendasar karena tidak lain adalah bahwa nilai-nilai Pancasila sebagai norma dasar paling

---

<sup>6</sup> Pranarka, AMW., Ibid.

fundamental sehingga diharapkan mampu menjadi pandangan hidup (*worldview*) dan bukan hanya dasar negara. Beberapa Tap MPR, seperti Tap V/MPR/ 1973 tentang GBHN, Tap No IV/MPR/1978, Tap No II/MPR/1983 tentang GBHN, juga menetapkan hubungan antara Pancasila dan pembangunan. Tap MPR No II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan (*Ekaprasya Pancakarsa*) saya rasa menetapkan bagaimana Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia.

Wacana yang berkembang tentang apa yang disebut demokrasi Pancasila, misalnya, juga dibuat rumusannya di dalam ketetapan MPR untuk menjadi rujukan. Istilah yang sudah muncul secara resmi pada 1968 melalui Ketetapan MPRS No XXXVII/MPRS/1968 itu tidak dijelaskan esensi dan mekanismenya secara rinci kecuali hanya menjelaskan mekanisme pembuatan keputusan melalui metode musyawarah mufakat<sup>7</sup>. Tetapi bagaimanapun konsep operasionalnya tidak pernah dijelaskan, tetapi ada rumusan formal dalam peraturan perundangan. Dalam Ketetapan MPR tentang GBHN 1993, misalnya, Demokrasi Pancasila ditentukan sebagai salah satu dasar pembangunan nasional:

“Demokrasi politik berdasarkan Pancasila pada hakekatnya adalah wujud kedaulatan di tangan rakyat yang diselenggarakan melalui musyawarah/perwakilan, berdasarkan nilai-nilai luhur Pancasila.

Demokrasi Pancasila mengandung makna bahwa dalam penyelesaian masalah nasional yang menyangkut kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sejauh mungkin ditempuh jalan musyawarah untuk mencapai mufakat bagi kepentingan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara resmi, tetapi menganut pembagian kekuasaan berdasarkan paham kekeluargaan. Dalam demokrasi Pancasila yang menganut paham kekeluargaan tidak dikenal bentuk-bentuk oposisi, diktator mayoritas, dan tirani minoritas. Hubungan antar lembaga pemerintahan dan antar lembaga pemerintahan dengan lembaga negara lainnya senantiasa dilandasi semangat kebersamaan, keterpaduan, dan keterbukaan yang bertanggung jawab”.

Sementara dalam Ketetapan MPRS No X)0(VII/MPRS/1968 juga dirumuskan secara formal tentang apa itu musyawarah dan mufakat itu:

Pasal 1: Hakekat daripada musyawarah untuk mufakat dalam kemurniannya adalah suatu tatacara khas yang bersumber pada inti paham kerakyatan yang diupimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mermuskan atau memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat dengan jalan mnggunakan hikmat kebijaksanaan yang tidak lain daripada pikiran (*ratio*) yang sehat yang mengungkapkkan dan mempertimbangkan kesatuan dan persatuan bangsa,

<sup>7</sup> Lihat Masykuri Abdullah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999, hal. 173 dan seterusnya.

kepentingan rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan pembangunan Pemerintahan negara termaksud dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, dan oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat, untuk mencapai keputusan berdasarkan kedaulatan pendapat (mufakat) yang iktikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab.

Pasal 2 ayat (1): Musyawarah bersendikan kesadaran dan rasa tanggung jawab bersama dari pimpinan dan para peserta atas hak dan kewajiban masing-masing untuk menghadiri musyawarah. Oleh karena itu pada dasarnya seluruh pimpinan dan anggota musyawarah wajib mengahadirinya; (Z) Musyawarah dapat diadakan apabila seluruh golongan-golongan musyawarah terwakili atau apabila sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota telah hadir dalam hal tidak semua golongan-golongan musyawarah terwakili; (3) setiap peserta musyawarah mempunyai hak dan kesempatan yang sama luas dan sama bebas untuk menegemukakan pendapat dan melahirkan kritik yang bersifat membangun tanpa tekanan dari pihak manapun. (4) mufakat dan atau putusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak sebagai hasil musyawarah haruslah bermutu tinggi yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dasar negara, Pancasila dan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Indoneda 17 Agustus warm temukan dalam Pembukaan UUD 1945.

## 2. Pancasila di era reformasi

Setelah reformasi, terutama setelah perubahan UUD 1945 dan keluarnya Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003, yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi banyak ketetapan yang memuat rumusaw rumusan tersebut, betapapun tidak atau kurang operasionalnya nirwan' rumusan tentang nilai-nilai Pancasila itu --mengulang apa yang dikonstatasikan dalam ToR seminar ini-- mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum atas penjabaran nilai dan kedudukan Pancasila, yang disebabkan oleh tidak adanya undang-undang atau peraturan perundangan lain yang menegaskan isi dan kedudukan Pancasila.

Tentu konstataasi ini -meski tidak sepenuhnya- benar, untuk tidak mengatakan sebagai suatu truisme belaka. Pasalnya, setelah seluruh ketetapan MPRS dan MPR RI dicabut masih ada satu ketetapan yang menyatakan tentang Pancasila sebagai dasar negara, yaitu Ketetapan No XVIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan (*Eka-prasetya Pancakarsa*) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara. Sayangnya, oleh Ketetapan MPR RI No I/MPR/2003, ketetapan ini merupakan salah satu yang dimasukkan dalam kategori keenam bersama-sama dengan 104 ketetapan lainnya, yakni "...merupakan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusya-

waratan Rakyat Republik Indonesia yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan". Tidak begitu jelas dan pasti apakah ketetapan tentang pencabutan P4 dan penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara ini dipandang sebagai bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, ataukah telah selesai dilaksanakan, atau bahkan dianggap sebagai ketiganya sekaligus: ya *einmalig* (final), ya telah dicabut, ya telah selesai dilaksanakan. Ini tentu perlu menjadi pembahasan tersendiri lagi, oleh para akademisi dan terutama oleh MPR RI.

Dikatakan tidak sepenuhnya benar oleh karena dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundangan dalam Pasal 2, misalnya, tetap menegaskan bahwa: "Pancasila adalah sumber dan segala sumber hukum negara". Tentu penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila".

Tentu ini semua saja tidak

cukup, Perlu ada langkah-langkah lebih lanjut sebagai upaya untuk menegaskan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara. Pasalnya, Pancasila sebagai dasar negara dikatakan sebagai harus selalu menjadi acuan bagi pemegang kekuasaan politik di Indonesia sejak tahun 1945. Tetapi, sekali lagi, memang tidak mudah menterjemahkannya dalam pasal-pasal dalam UUD 1945, alih-alih merumuskannya dalam kebijakan-kebijakan yang lebih kongkrit dan praktis seperti pengalaman pemerintahan-pemerintahan terdahulu<sup>8</sup>. Pada masa reformasi diskoneksi dan diskordnansi antara nilai-nilai Pancasila dan konstitusi, apa lagi dalam rumusan kebijakan-kebijakan yang lebih kongkrit dan praktis, lebih mendapatkan kritik dan sorotan lagi: bukan hanya telah terjadi repetisi dan replika masa lalu, bahkan sistem bernegara kita, terutama sistem politik dan ekonomi dikatakan lebih tercerabut lagi dari akar-akar nilai tradisi nusantara, Nilai-nilai musyawarah, gotong royong, kekeluargaan, dan lainlainnya, praktis tinggal menjadi dokumen kearifan belaka Sebagai slogan kosong melompong yang cuma bernilai romantis dan sentimentil saja.

Pengalaman sebagaimana disinggung dimuka menunjukkan kepada kita betapa tidak mudah mere-

---

<sup>8</sup>) Perdebatan-perdebatan dalam Konstituante saya rasa menggambarkan hal itu. ' Pilihan Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit 1959 sampai tingkat tertentu dimaksudkan untuk mengembalikan silat "kekeluargaan" dalam politik. Politik kaki tiga (Nasakom) dimaksudkan untuk itu, Akan tetapi ini memang tidak mudah, malah mungkin juga' mustahil, untuk dilakukan. Presiden Suharto yang muncul berikutnya dengan UUD yang, sama juga berusaha menampung politik yang bercorak Pancasila, Politik korporatisme yang diterapkannya, yang digambarkan dalam akomodasi berbagai kelompok masyarakat di MPR, termasuk partai politik adalah bukti nyata. Dengan sistem politik yang tidak kompetitif, stabilitas bisa ditegakkan, Sampai tingkat,tertentu ekonomi berdasarkan budaya nusantara 'kooperasia- juga dihidupkan. Meski demikian yang menonjol sejak 1968 adalah model ekonomi liberal dan pasar bebas- tentu tidak seintens yang sekarang ini.

konstruksi nilai-nilai Pancasila dalam bernegara dalam UUD 1945. Upaya untuk merekonstruksi nilai-nilai yang dapat menjadi infrastruktur politik dan hukum yang semakin baik (baca: lebih maju) untuk mengantisipasi berbagai permasalahan sosial, politik, hukum, ekonomi, pertahanan dan keamanan, belum bisa terselesaikan.

Lantas, apa yang harus dilakukan? Ini tentu tidak mudah. Ada beberapa sebab: *pertama*, di masa reformasi ada kecenderungan untuk bersikap segan (*reluctant*), resisten atau bahkan menolak terhadap setiap upaya untuk membuat rumusan lebih lanjut tentang nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Memang kadang-kadang kita sebagai bangsa dihadapkan pada dilema yang dilematis antara membuat ketetapan kenegaraan terhadap penjabaran Pancasila karena rawan dituduh sebagai akan melakukan penafsiran Pancasila yang dikhawatirkan bisa eksekutif menjadikan Pancasila sebagai ideologi yang monolitik dan tertutup<sup>9</sup>. Sementara di pihak lain ungkapan “Pancasila sebagai ideologi terbuka”, seperti kata Nurcholish Madjid, harus diberi pengertian “bukan dimaksudkan bah-

wa setiap orang bebas memberi tafsiran sendiri-sendiri, melainkan bahwa siapapun hendaknya diberi kesempatan untuk memberikontribusi pada penafsiran Pancasila”<sup>10</sup>. Sering dipahami membebaskan semua-orang berbicara tentang Pancasila tanpa adanya kepastian hukum sama sekali sebagai penjabaran nilai-nilainya juga akan menimbulkan kesimpangsiuran.

*Kedua*, bagi MPR sendiri pasca Perubahan UUD 1945, tidaklah mudah, untuk tidak mengatakan sulit, mengambil langkah-langkah formal untuk mengaskan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dalam bentuk penjabaran nilai-nilainya dalam bentuk putusan. Sebab, ada pandangan bahwa produk hukum parlemen Indonesia (DPR dan MPR) hanya ada dua tingkatan, yaitu tingkat konstitusi berupa Undang-undang dasar dan Perubahan Undang-Undang Dasar; sedangkan tingkat di bawahnya adalah Undang-Undang<sup>11</sup>. Memang MPR dapat mengeluarkan ketetapan, tetapi, menurut Jimly Asshiddiqie selanjutnya, bentuk ketetapan tersebut hanya bersifat administratif dan tidak boleh lagi memuat norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regelling*). Produk MPR yang bersifat

---

<sup>9</sup>) Istilah “Pancasila sebagai ideologi terbuka” memang disepakati oleh banyak pihak, tetapi pengertiannya juga tidak kurang kontroversialnya. Dalam sebuah seminar Hari Sumpah Pemuda 28 Oktober 1986, Dr Nurcholish Madjid mengatakan demokrasi sebagai tatanan sosial politik modern membutuhkan ideologi modern yang sifatnya open minded. Pancasila bisa menjadi ideologi modern kalau diperlakukan sebagai ideologi terbuka. “Pancasila jangan dirumuskan secara mendetail sekali untuk selamanya (*once and for all*). Sebab hal itu akan ‘menyebabkan ideologi itu ketinggalan zaman”. Ucapan Cak Nur dalam seminar itu menjadi kontroversi yang panjang samapi ke BP7 dan Presiden. Tetapi Presiden Suharto dalam perbincangannya dengan para konglomerat di Tapos dan dalam Kongres HIPIS, 15 Desember 1986, menyebut Pancasila sebagai ideologi terbuka. Lihat Ahmad Gaus AF, Api Islam: Nurcholis Madjid Jalan Hidup Seorang Visioner, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010, hal 262-263.

<sup>10</sup>) Ahmad Gaus AF., Ibid.

<sup>11</sup>) Jimly ‘Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta, 2006, hal. 335-



mengatur hanya dituangkan dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD<sup>12</sup>.

Jika demikian halnya maka peluang MPR untuk menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, hanyalah dalam pasal-pasal UUD saja. Dalam pasal-pasal UUD 1945 inilah Pancasila menjai seluruh pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hanya saja akhir-akhir ini terutama setelah Perubahan UUD 1945 banyak kritik yang dialamatkan kepada pasal-pasal

dalam UUD 1945 setelah perubahan sebagai tidak lagi dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Akibatnya, demikian kira-kira kata para pengkritik amandemen tersebut, kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak lagi sesuai, bahkan tidak lagi fit and proper dengan nilai-nilai Pancasila: politik dan perekonomian menjadi liberal atau neoliberal, dan jauh dari spirit musyawarah, mufakat, gotong royong, dan kekeluargaan<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>) Ibid, hal 339.

<sup>13</sup>) Tetapi kalau kita tidak adil sebenarnya UUD 1945 yang asli pun tidak sepenuhnya dinafasi nilai-nilai Pancasila. Lihat misalnya, sekedar untuk menyebut salah satu contoh saja, sering dikatakan bahwa musyawarah mufakat adalah nilai-nilai Pancasila, sementara pemungutan suara atau voting adalah tradisi Barat yang tidak sesuai dengan prinsip Musyawarah, tetapi nyatanya UUD 1945 Pasal 2 Ayat (3) mengatakan: "Segala Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Diputuskan dengan suara terbanyak"; Pasal 6 Ayat (2): Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Mengapa tidak musyawarah dulu baru kemudian setelah tidak juga dapat diambil keputusan secara mufakat dilakukan pemungutan suara untuk menentukan yang menang. Walhasil, memang tidak mudah bersikap konsisten dengan nilai-nilai Pancasila. Diskoneksi dan diskordinasi antara nilai-nilai Pancasila dan pasal-pasal UUD sudah terjadi sejak awal.



# NOKEN DEMOKRASI: SISTEM, NEGOSIASI, DAN TRANSFORMASI KEINDONESIAAN DI PAPUA<sup>1</sup>

... ————— ...

Oleh :  
**Hugo Warami**

## Abstraksi

Tulisan ini bertujuan mengungkap bagaimana dari proses demokrasi, yakni noken dipandang sebagai sebuah konstruksi kontekstual yang terkini dalam membangun prinsip-prinsip kesetaraan dan keberpihakan yang sesuai dengan cita-cita demokrasi. Noken secara kreatif, inisiatif, dan imajinatif menjadi alat legitimasi baru rakyat Papua dalam sistem penyelenggaraan pemerintah pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain sebagai sistem media demokrasi (noken demokrasi), noken juga dikonstruksikan sebagai media perdamaian dalam proses aktor yang berkonflik (noken dialog).

Eksplorasi Noken Demokrasi Papua melalui paradigma kritis sebagai bentuk ungkapan pembebasan, emansipatoris, dan pencerahan serta dianalisis melalui perspektif *Critical Discourse Analysis (CDA)*. Eksplorasi noken demokrasi ini diharapkan untuk melakukan konstruksi refleksif terhadap ruang pengalaman demokrasi rakyat Papua yang tumbuh dan berkembang dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tulisan ini memfokuskan pada upaya pengungkapan “Noken Demokrasi: Sistem, Negosiasi, dan Transformasi Keindonesiaan

---

<sup>1)</sup> Tulisan ini merupakan bagian dari kerangka pemikiran Materi dalam Seminar Tradisi Lisan Internasional, ATL Pusat-ATL Cabang Manado, 21-24 September 2014

di Papua". Untuk sajian analisisnya, fakta budaya dan politik demokrasi yang menjadi bagian dari tradisi dapat dikonstruksikan atas tiga bagian, yakni (1) Sistem Noken Demokrasi, (2) Negosiasi Noken Demokrasi, dan (3) Transformasi Keindonesiaan dalam Format Papua.

Kata Kunci: *Noken Demokrasi, Sistem, Negosiasi, dan Transformasi Ke-Indonesiaan*

## A. PENDAHULUAN

Dewasa ini demokrasi dianggap sebagai pengorganisasian kehidupan bersama yang layak mencerminkan kehendak umum karena merujuk pada wujud partisipasi, representasi, dan akuntabilitas. Sebuah harapan yang ideal tertuju pada demokrasi yang dianggap oleh sebagian orang akan melindungi kebebasan warga negara dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam tulisan ini akan mencoba mengurai tradisi noken dan model demokrasi yang dapat diacu menjadi sebuah sistem yang digunakan dalam tatanan demokrasi Indonesia. Menurut Haryatmoko (2014:200) menyebut bahwa demokrasi yang telah dialami dan disaksikan tidak serta-merta menghasilkan apa saja yang diharapkan. Ironisnya, demokrasi lahir melalui konflik yang berkepanjangan: kerusuhan terjadi di mana-mana, pertumbuhan ekonomi yang tidak menampakkan perubahan, bahkan pengangguran semakin merajalela, tiadanya rasa aman karena kriminali-

tas semakin meluas dan dan nekat, korupsi tidak juga mereda, angka kemiskinan semakin tinggi. Sedangkan noken merupakan sebuah tradisi lisan dan bagian dari gerbang masuk untuk memahami dinamika etnisitas rakyat Papua yang diyakininya sebagai cermin identitas dan transformasi keindonesiaan. Noken mengandung fungsi dan peran tradisi sebagai salah satu kekayaan budaya tak benda '*Intangible Cultural Heritage*' (ICH) yang terbukti merupakan kekuatan kultural membangun peradaban rakyat Papua yang telah diakui keberadaannya<sup>2</sup>.

Berdasarkan gambaran fenomena demokrasi dan tradisi noken di atas, maka tulisan ini berupaya mengeksplorasi formasi demokrasi dan tradisi noken di Papua dengan berbagai wujudnya sebagai salah satu sumber pembentukan identitas dan pengikat karakter bangsa Indonesia dalam berbagai sendi kehidupan. Eksplorasi noken demokrasi ini diharapkan untuk melakukan konstruksi refleksif terhadap ruang pen-

---

<sup>2</sup>) Lihat Warami (2014:1) Legitimasi keberadaan tradisi noken telah dilakukan oleh UNESCO sebagai lembaga resmi PBB sebagai bagian dari ICH yang harus dilindungi dan dikembangkan sesuai amanat konvensi 2003, yakni *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage* serta penguatan landasan hukum oleh Pemerintah Indonesia yang sudah diratifikasi melalui Peraturan Presiden Nomor 78, Juli 2007.

galaman demokrasi rakyat Papua yang tumbuh dan berkembang dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berangkat dari uraian-uraian di atas, maka tulisan ini memfokuskan pada upaya pengungkapan “Noken Demokrasi: Sistem, Negosiasi, dan Transformasi Keindonesiaan di Papua”. Untuk sajian analisisnya, fakta budaya dan politik demokrasi yang menjadi bagian dari tradisi dapat dikonstruksikan atas tiga bagian, yakni (1) Sistem Noken Demokrasi, (2) Negosiasi Noken Demokrasi, dan (3) Transformasi KeIndonesiaan dalam Format Papua.

## B. SISTEM NOKEN DEMOKRASI

Noken dalam perspektif bahasa Indonesia dapat disejajarkan dengan kantong atau tas yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan. Namun, kantong atau tas tetap menjadi kantong atau tas, noken tetap menjadi noken bagi rakyat Papua<sup>3</sup>. Tradisi noken dalam kehidupan rakyat Papua merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan sehari-hari, dan dalam rentang waktu yang cukup panjang serta lama. Secara alamiah, alam Papua merupakan rumah makhluk hidup yang menyediakan berbagai kebutuhan yang dapat dijadikan dasar proses pembuatan noken khas Papua. Tradisi noken dalam

rakyat Papua mengkonstruksikan simbol-simbol yang mengandung makna-makna filosofis demokrasi (lihat Ell, dkk., 2013: 19-21 dan Peki, 2011: 64) sebagai berikut: (1) sebagai simbol relasi, (2) sebagai simbol kekeluargaan, (3) sebagai simbol identitas, (4) sebagai simbol perlindungan, (5) sebagai simbol ekonomi, (6) sebagai simbol kehidupan, (7) sebagai simbol estetika, dan (8) sebagai simbol spontanitas, kejujuran, keterbukaan, dan transparansi. Fakta hari ini mengungkap bahwa telah terjadi paradoks mekanisme politik dalam proses demokrasi tidak seefektif dan representatif seperti yang dijanjikan karena akhirnya hanya beberapa orang saja yang menjalankan kekuasaan itu. Dalam keseharian hidup, masyarakat selalu dalam posisi di bawah belas kasihan negara dan pasar. Negara sebagai pemegang kekuasaan, terdiri atas lembaga-lembaga yang tersentralisasi. Negara mengendalikan sumber-sumber serta kesetiaan baik dengan paksa maupun secara persuasif. Akhirnya hanya segelintir orang yang memiliki akses kelembaga-lembaga tersebut (bdk. Haryatmoko (2014:200).

Dalam prinsip noken demokrasi, diharapkan sistem dan struktur politik dapat mengadopsi hal-hal konkrit nilai kelokalan Papua yang termanifestasi dan terintegrasi dalam bentuk norma-norma dengan prinsip demokrasi, yakni semangat pelay-

---

<sup>3</sup>) Secara etimologi, kata noken belum jelas asal usul proto bahasanya pada keragaman bahasa yang ada di Tanah Papua. Namun, jika ditelusuri leksikon katanya dalam bahasa daerah, secara genetis termasuk dalam kerabat keluarga bahasa West Papua New Guinea, subgroup rumpun bahasa Austronesia, yakni Austronesian-Melayu Polinesian-Central Eastern-Eastern Melayu-Polinesian-South Halmahera-West New Guinea-West New Guinea-Cenderawasih Bay-Biak (bahasa Biak), yakni inoken ‘tas anyaman atau tas keranjang khas Papua’.

anan, pemberdayaan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan yang efektif, desentralisasi, serta adanya konsistensi dan kepastian hukum.

### C. NEGOISASI NOKEN DEMOKRASI

Dalam perspektif negosiasi, pemerintah tampaknya tidak pernah belajar dari pengalaman masa lalu bahwa penggunaan cara-cara represif tidak dapat menyelesaikan konflik. Bahkan, berbagai pendekatan yang ditawarkan sebaliknya melanggengkan konflik dan hanya menimbulkan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia. Selain itu, pemerintah semestinya belajar dari pengalaman penanganan konflik di beberapa daerah di Indonesia yang pernah berdamai. Misalnya penanganan konflik Aceh melalui jalan dialog setelah mengalami konflik selama puluhan tahun<sup>4</sup>. Untuk itu, yang menjadi hal penting dan menjadi suatu keharusan untuk memutus siklus konflik dan kekerasan yang telah berlangsung puluhan tahun di Papua adalah melalui format “noken” negosiasi damai atau noken dialog. Merujuk pada perkembangan terakhir, dan harapan untuk

menyelesaikan Papua melalui jalan damai saat ini terbuka setelah Presiden menyetujui dijalkannya dialog Jakarta-Papua dalam menyelesaikan persoalan Papua. Selain itu, format “noken” negosiasi damai atau noken dialog dapat merumuskan bagaimana sistem dan mekanismenya sebagai kerangka acuan bagi Jakarta dan Papua, sehingga komitmen dialog damai dapat diwujudkan.

Sejalan dengan filosofis noken sebagai cermin identitas dan media negosiasi damai, maka tradisi noken menjelma menjadi alat legitimasi baru dalam proses demokrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Noken sebagai media negosiasi damai kini mencuat ke permukaan persada Nusantara sebagai alat legitimasi baru dalam meminimalisir konflik-konflik kekerasan dan konflik komunal di Tanah Papua. Saat ini rakyat Papua menghendaki agar konflik Papua dapat diselesaikan melalui dialog damai yang dikemas dengan nama “*Noken Dialog*”<sup>5</sup>. Noken dialog yang akan dilaksanakan antara Jakarta-Papua<sup>6</sup> sangat diharapkan dengan beberapa pertimbangan dasar<sup>7</sup>, yakni: (1) Jalan kekerasan tidak pernah berhasil menyelesaikan konflik Papua, (2) Penerapan Hukum Pidana, den-

---

<sup>4</sup>) Cerita sukses di Aceh ini sudah seharusnya menjadi referensi penting bagi pemerintah bahwa penanganan Papua juga bisa dijalankan melalui pendekatan dialog.

<sup>5</sup>) Tetapi hingga kini, orang Papua belum memiliki konsep dialog yang mereka inginkan. Alasannya, karena orang Papua terdiri dari banyak suku dan kelompok/faksi perlawanan. Maka yang disharingkan dalam tulisan ini hanyalah sebuah pandangan pribadi tentang dialog yang direfleksikan di Tanah Papua.

<sup>6</sup>) “Dialog antara pemerintah pusat dan saudara kita di Papua itu terbuka. Kita mesti berdialog, dialog terbuka untuk cari solusi dan opsi mencari langkah paling baik selesaikan masalah Papua,” kata Presiden saat membuka rapat Kabinet di Kantor Presiden Jakarta, Rabu, 9/11/2011.

<sup>7</sup>) Dialog versi Papua. Pokok-Pokok Pikiran Neles Tebay (2011) dalam Seminar dan Workshop Perumusan Model Dialog untuk Papua Damai pada Forum Akademisi untuk Papua Damai dan IMPARSIAL, Bandung, 09 s/d 12 Desember 2011.

gan menangkap dan memenjarakan semua orang Papua, tidak menyelesaikan Masalah Papua, (3) Implementasi UU No 21 Tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua hingga kini belum meningkatkan taraf kesejahteraan orang Papua, (4) Pemerintah tidak memperlihatkan komitmennya untuk melaksanakan UU Otsus Papua secara konsisten, selain penguncuran dana tanpa adanya dasar hukum tentang bagaimana dana tersebut digunakan. Pemerintah juga tidak mempunyai komitmen untuk melakukan evaluasi implementasi UU Otsus dengan melibatkan rakyat Papua yang adalah sasaran dari implementasi UU Otsus ini, (5) Orang Papua semakin tidak percaya pada Pemerintah: "Tulis lain, bicara lain, buat lain", dan (6) Papua dapat menjadi sorotan internasional (bdk. Tebay, 2011).

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka format "noken" negosiasi damai yang diperuntukan bagi Jakarta-Papua memiliki acuan yang jelas dalam mengakomodir, kekwatiran, kepentingan, dan harapan dari kedua belah pihak yang ingin berdialog dan mencakup aspek-aspek sebagai berikut. Pertama, prinsip-prinsip dasar. Prinsip ini harus mengacu pada (a) konflik Papua yang diselesaikan secara damai, bukan kekerasan, (b) konflik Papua diselesaikan secara menyeluruh, bukan parsial, (c) konflik Papua diselesaikan secara bermartabat, maka tidak boleh ada pihak yang merasa kehilangan muka, dan (d) resolusinya harus ada tindak lanjut setelah mencapai kesepakatan. Kedua, tujuan dialog. Tujuan dilakukannya

Noken Dialog adalah menciptakan Perdamaian di Papua (Papua Tanah Damai).

Ketiga, target dialog. Target-target dapat dicapai secara langsung pada akhir dialog antara Jakarta dan Papua adalah teridentifikasinya indikator-indikator dari Papua Tanah Damai, yakni (a) masalah-masalah mendasar yang mesti dituntaskan, (b) apa pemicu konflik tersebut, (c) solusi untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, (d) kebijakan-kebijakan strategis yang mencegah terulang kembalinya masalah-masalah tersebut di masa depan, (e) peranan dan sumbangan dari para pemangku kepentingan untuk menciptakan perdamaian, dan (d) tindak-lanjut dan aksi yang dilaksanakan setelah kesepakatan. Keempat, partisipasi pemangku kepentingan. Peserta partisipasi noken dialog terdiri atas sembilan kelompok aktor perlu dilibatkan dalam proses persiapan dialog Jakarta-Papua, yakni: (a) orang asli Papua, (b) Penduduk Papua (terutama warga non-Papua yang jumlahnya mencapai 48 persen dari penduduk di Papua dan Papua Barat), (c) Polri, (d) TNI, (e) pemerintah daerah (provinsi, Kabupaten, dan kota), (f) perusahaan-perusahaan asing dan domestik yang mengeksploitasi kekayaan alam di Tanah Papua, (g) pemerintah pusat, (h) Gerilyawan Papua yang dikenal dengan nama Tentara Pembebasan Nasional (TPN/OPM), dan (i) tokoh-tokoh Papua yang ada di luar negeri.

Mengacu pada format noken dialog di atas, beberapa suku atau subsuku di Papua telah berabad-abad

lamanya menggunakan noken sebagai media dalam mengatasi konflik-konflik yang terjadi. Misalnya, Suku Maybrat di Provinsi Papua Barat menyelesaikan konflik dengan cara mengisi dan menyimpan kain timur sebagai harta benda utama dalam noken lalu menyerahkan pada pihak-pihak yang berkonflik atau pihak korban sebagai simbol perdamaian. Suku Mee, suku Moni, suku Amunge di Provinsi Papua menyelesaikan konflik dengan mengisi dan menyimpan kulit bia/kerang ke dalam noken sebagai alat tukar/pembayaran tradisional yang sah dalam membayar, membeli, dan menyelesaikan masalah berdasarkan sistem penyelesaian adatnya. Suku Asmat, Marind, Yakhai, dan sebagainya di Merauke Provinsi Papua menyelesaikan konflik atau masalahnya dengan cara mengisi hasil kebun dalam noken sebagai simbol perdamaian pada tempat musyawarah-mufakat. Suku-suku di Teluk Cenderawasih (Biak, Serui, Waropen, dan Wandamen) menyelesaikan konflik atau masalahnya dengan cara mengisi piring batu (porcelain) ke dalam noken sebagai alat pembayaran, alat kontak, dan tanda ikatan untuk berbagai kepentingan.

#### D. TRANSFORMASI KE-INDONESIAAN

Dalam perspektif demokrasi Papua, tradisi noken melalui sistem politik *Big Man* di Papua telah

berlangsung selama ratusan tahun atau bahkan ribuan tahun silam, sedangkan sistem demokrasi liberal di Indonesia baru berlangsung selama 15 (lima belas) tahun belakangan ini sejak era reformasi. Dua sistem ini menjadi dua sisi yang berbeda dalam alam demokrasi. Tradisi noken dikonversi menjadi sistem demokrasi yang dianut, yakni *one man power all vote*, dan sebaliknya dalam tradisi sistem demokrasi liberal lebih mengedepankan asas "*one man one vote*". Tradisi noken dalam sistem demokrasi di Papua diberlakukan pada ekologi wilayah yang menganut sistem kepemimpinan *Big Man*, karena seorang Big Man atau kepala suku tidak sekedar sebagai pemimpin politik yang menentukan aturan yang harus diikuti oleh warga suku, akan tetapi juga sebagai pemimpin ekonomi, sosial, dan budaya. Kekuasaannya pun bukan hanya diperoleh dari keturunannya, tetapi karena pengaruh, kharisma, dan warna kepemimpinannya yang membuatnya disegani dan terkadang ditakuti<sup>8</sup>.

Dalam perspektif pemilihan umum (legislatif, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah), noken juga digunakan sebagai pengganti kotak suara untuk memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, presiden dan wakil presiden, serta wakil-wakil lainnya dalam anggota legislatif di tingkat daerah dan pusat untuk daerah pemilihan Papua.

Proses pemilihan sistem noken

<sup>8</sup>) Peradaban sistem Politik Melanesia terbentang mulai dari Pulau Papua hingga ke Pulau Salomon yang memiliki karakteristik sistem politik yang bertumpu pada "Big Man". Lihat Pieter Ell, dkk. (2013: x-xi). Sistem Noken, Demokratisakah?. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum Pieter Ell dan Rekan-Pemda Prov. Papua.



dilakukan atas dasar kesepakatan bersama sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat (kepala suku atau *Big Man*) setempat dengan meminta surat suara sesuai dengan jumlah orang yang ada agar dimasukkan ke dalam noken sesuai dengan calon siapa yang diinginkan.<sup>9</sup>

Selain itu, semenjak era reformasi hingga ke era otonomi khusus Papua, tradisi noken telah mengalami transformasi nilai ke arah transformasi negosiasi. Noken kemudian dikemas menjadi media dialog damai sebagai wahana sentral dari seluruh proses penyelesaian konflik dengan dua pertimbangan dasar, yakni. Pertama, terjadinya dialog mencerminkan adanya kemauan baik (*good will*) dari setiap pihak yang bertikai untuk mencari solusi damai atas pertikaian yang dihadapi. Negosiasi atau dialog menjadi indikator teramat penting bahwa para konflikatan melihat dan menyadari adanya cara-cara lain yang lebih bermartabat di luar cara-cara kekerasan (*violent*) dan bersenjata (*armed*) dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Kedua, bagi sentralnya negosiasi adalah karena seluruh rangkaian perundingan tersebut diharapkan akan menghasilkan kesepakatan-kesepakatan (*agreements*) atau setidaknya kesepahaman (*mutual understandings*) tentang langkah-langkah yang

akan ditempuh untuk (1) mengakhiri tindak dan cara kekerasan, (2) mengelola secara damai pertentangan dan perbedaan yang masih ada, dan (3) membangun dan membina hubungan damai secara berkelanjutan (*sustainable peace*) di antara para mantan aktor berkonflik.<sup>10</sup>

Dalam perspektif konflik Papua, tradisi noken digunakan sebagai upaya penyelesaian konflik menurut Situmorang (2011) terdiri atas tiga tahapan, yakni (1) transformasi konteks, (2) transformasi isu, dan (3) transformasi para pihak. Ketiga bentuk transformasi itu dapat diuraikan sebagai berikut.

Pertama, transformasi konteks. Dalam hal ini, diperlukan perubahan yang mendasar atas iklim atau atmosfer yang menandai pola hubungan di antara para pihak yang bertikai, yakni mencakup aspek-aspek psikologis seperti rasa curiga (*suspicious*), tidak percaya (*distrust*), ketegangan (*tension*) dan permusuhan (*enmity*). Dari pihak pemerintah misalnya, masih kuat kecenderungan untuk memberikan cap (stigmatisasi) atas setiap bentuk protes, kritik, aksi demonstrasi, dan bahkan pertemuan/perkumpulan yang dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat Papua. Sebaliknya, sejumlah kelompok masyarakat Papua memandang negatif dan curiga setiap apa yang dilakukan oleh

---

<sup>9</sup>) Keputusan MK No.47-84/PHPU.A.VI/2009 tanggal 9 Juni 2009 tentang Pengesahan Penggunaan Noken dalam Pemilu di Papua. Petunjuk Teknis No.1 Tahun 2013 yang tertuang dalam Peraturan KPU Provinsi Papua No. 030 Tahun 2013 dengan SK No.01/Kpts/KPU.Prov.030/2013.

<sup>10</sup>) Tawaran konsep Mangadar Situmorang (2011) Ke Arah Penyelesaian Konflik di Papua pada Seminar dan Workshop Perumusan Model Dialog untuk Papua Damai pada Forum Akademisi untuk Papua Damai dan IMPARSIAL, Bandung, 09 s/d 12 Desember 2011

pemerintah. Niat baik pemerintah untuk melaksanakan pembangunan sosial dan ekonomi, pembangunan jalan dan infrastruktur lainnya dicurigai sebagai kebijakan melakukan kooptasi dan manipulasi atau bahkan okupasi. Operasi ketertiban dan keamanan yang dilakukan oleh aparat kepolisian dan tentara sering pula dianggap sebagai tindakan intimidasi, pembungkaman, dan operasi. Atmosfir negatif semacam itu bukan tidak berdasar. Masing-masing pihak memiliki bukti yang cukup memadai untuk bersikap curiga dan bertindak seperti itu. Bukti-bukti semacam ini terutama didokumentasikan oleh kalangan media dan para aktivis NGOs. Salah satu langkah strategis untuk mentransformasi konteks atau atmosfir semacam itu adalah dengan cara mengurangi sebanyak mungkin tindak kekerasan baik dalam nama operasi ketertiban dan keamanan masyarakat maupun dalam nama menjaga kesatuan wilayah (NKRI). Desakan dan tekanan seperti ini lebih kuat ditujukan kepada pihak pemerintah karena kekuatan militernya yang sangat dominan (dalam konteks *asymmetric conflict*), *mobile*, dan *flexible*.

Kedua, Transformasi isu. Konflik di Papua adalah konflik multi-dimensi yang mencakup aspek historis, legal, sosial, kultural, ekonomi, lingkungan, politik dan militer (keamanan). Transformasi isu dalam pengertian mereduksi atau menggeser titik fokus hampir tidak mungkin, bahkan cend-

erung menyesatkan (*misleading*) dan berbahaya (*dangerous*).

Transformasi isu mengacu pada apa yang telah dilakukan oleh berbagai pihak, yaitu mengidentifikasi persoalan-persoalan konflik. Menurut Widjodjo, dkk., (2009) telah menegaskan adanya kesalingtautan dan tumpang tindih antara satu isu dengan isu lainnya. Identifikasi dan pengakuan atas persoalan-persoalan yang ada merupakan langkah penting untuk mencari solusi-solusi yang tepat. Semua persoalan di Papua terformulasikan dengan sangat baik dalam ungkapan *negotiating the past, improving the present, dan securing the future*.<sup>11</sup>

Ketiga, Transformasi pihak (yang bertikai). Seperti pada isu di atas, harus pula dilakukan identifikasi yang cermat tentang siapa atau apa yang menjadi pihak yang terlibat dalam persoalan di Papua. Organisasi Papua Merdeka (OPM) merupakan pihak yang paling pertama dan utama yang berhasil diidentifikasi. Sekalipun dalam perkembangannya kelompok ini dinilai kecil, baik jumlah maupun kekuatannya, OPM merupakan kelompok yang berada di paling ujung garis ekstrim. Di ujung yang berlawanan adalah personel polisi dan militer atau mungkin juga politisi ultra-nasionalis. Penempatan keduanya pada ujung garis ekstrim tersebut adalah karena posisi politik yang mereka miliki serta cara perjuangan/perlawanan yang mereka tempuh.

---

<sup>11)</sup> Muridan S. Widjodjo, Andriana Elisabeth, Amirudin Al-Rahab, Cahyo Pamungkas, dan Rosita Dewi, *Papua Road Map* (Jakarta: LIPI, 2009).

## E. PENUTUP

Noken bukanlah sekedar wacana semata lagi, karena telah menjadi warisan tradisi terbaik yang diakui oleh dunia internasional sebagai salah satu kekayaan budaya tak benda “*Intangible Cultural Heritage*” sebagai bagian dari prioritas keselamatan warisan budaya tanpa mengorbankan unsur-unsur budaya lainnya. Noken dalam paradigma tradisi lisan mengambil peran di Papua sebagai salah satu media penyelesaian konflik melalui model “*Noken Dialog*”. Sebagai bagian dari proses demokrasi, noken dipandang sebagai sebuah konstruksi kontekstual yang terkini dalam membangun prinsip-prinsip kesetaraan dan keberpihakan yang sesuai dengan cita-cita demokrasi. Noken secara kreatif, inisiatif, dan imajinatif menjadi alat legitimasi baru rakyat Papua dalam sistem penyelenggaraan pemerintah pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain

sebagai sistem media demokrasi (noken demokrasi), noken juga dikonstruksikan sebagai media perdamaian dalam proses aktor yang berkonflik (*noken dialog*).

Sebagian besar warga negara berharap banyak dari demokrasi. Dengan noken demokrasi diharapkan terlahir keputusan-keputusan yang mampu menentukan kehidupan kolektif dengan mengacu pada pertimbangan keanekaragaman ruang-ruang publik demokrasi. Besar harapan warga negara bahwa noken demokrasi dapat mengurangi ketidakadilan dan membuat konstruksi organisasi kehidupan kolektif menjadi lebih rasional. Di beberapa ekologi wilayah yang berpotensi konflik, nuansa konflik kepentingan menjadi dominasi dan nilai-nilai demokrasi tidak terletak dalam janji-janji keadilan, tetapi terletak pada kemampuan untuk menyelesaikan konflik-konflik kepentingan secara damai dan bermartabat.

## Daftar Pustaka

- Ell, Pieter, dkk. 2013. *Sistem Noken, Demokratiskah?*. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum-Pemerintah Provinsi Papua
- Flassy, Don. A.L. 2000. *Transformasi Jati Diri Bangsa Papua*. Port Numbay: KNPP
- Haryatmoko.2014. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Kompas Penerbit Buku.
- Pekei, Titus. 2011. *Cermin Noken Papua. Perspektif Kearifan Lokal Mata Budaya Papuani*. Nabire: Ecology Papua Institut (EPI)- KEMENPEREK
- Tebay, Neles. 2011. "Papua Butuh Pendekatan Hati". Kompas, 04 November, hal 7, kol.1.
- Tim JDP. 2011. *Tawaran Konsep Dialog Jakarta-Papua*. Jayapura: Jaringan Damai Papua
- Warami, Hugo. 2012 "Tradisi Dou Sandik: Cermin Identitas Guyub Tutur Biak Numfor-Papua"" dalam Prosiding Seminar Internasional Tradisi Lisan VIII, Tanjung Pinang, 23-27 Mei 2012, hlm.48-49. Tanjung Pinang: Pemprov. Kepri - ATL Pusat.
- Warami, Hugo. 2014 "**Noken Papua: Cermin, Transformasi, dan Format Negosiasi Damai**" dalam Prosiding Seminar Internasional Tradisi Lisan IX, Manado-Bitung, 21-24 September 2014. Manado: Pemkot. Bitung - ATL Pusat.
- Widjojo, Muridan S., dkk. 2009. *Papua Road Map*. Jakarta: LIPI-Yayasan Tifa dan YOI.

## PANCASILA DAN PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM INDONESIA<sup>\*)</sup>

... ————— ...

*Oleh :*  
**Titon Slamet Kurnia<sup>1</sup>**

---

<sup>\*)</sup> Makalah ini disampaikan dalam acara Focus Group Discussion, "Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara," Sekretariat Jenderal MPR RI, Hotel Wahid, Salatiga, 3 Juni 2015.

<sup>1)</sup> Dosen Fakultas Hukum - Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga

## A. PENDAHULUAN

Dalam kerangka acuan kegiatan ini dikemukakan perlunya revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika dalam kesempatan ini yang menjadi isu adalah revitalisasi nilai-nilai Pancasila maka yang menjadi pertanyaan adalah apa yang salah selama ini? Kerangka acuan ini menurut saya tidak tepat. Pancasila statusnya sudah paripurna: lengkap, menyeluruh dan sekaligus refleksi dari semua ideal paling mumpuni (*paramount*). Yang salah adalah cara/sikap bertindak kita yang tidak, atau belum, sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu isunya bukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, tetapi komitmen fidelitas kita terhadap Pancasila.

Dalam kaitan dengan tema dan sekaligus kerangka acuan kegiatan yang dikemukakan saya tertarik untuk melakukan pembahasan sesuai dengan bidang keahlian saya yaitu hukum dan saya akan membahas tentang "Pancasila dan Pembangunan Sistem Hukum Indonesia." Konsep kehidupan berbangsa dan bernegara saya pahami dan konversi menjadi proses kehidupan ber hukum, di mana "*We live in and by the law ... We are subjects of law's empire.*"<sup>2</sup>

Konsepsi yang hendak saya kemukakan adalah Pancasila seyogianya dipahami sebagai hukum. Konsepsi demikian sesungguhnya tidak

berbeda jauh dengan konsepsi yang selama ini berkembang di kalangan ahli bahwa Pancasila adalah cita hukum; atau menurut Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011: "sumber segala sumber hukum negara." Konsepsi yang saya kemukakan hanya bersifat penajaman secara teoritis-konseptual belaka untuk memudahkan cara kita memahami Pancasila, mendiseminasi-kannya kepada publik dan sekaligus menjalankan atau mengamalkannya.

Dalam kaitan itu saya ingin secara konkret menyatakan bahwa Pancasila adalah hukum, yang esensi substantifnya adalah *normative statement* (pernyataan keharusan), dan dengan orientasi atau aspek fungsional yang juga jelas, yaitu sebagai *reason for action* (dasar atau alasan tindakan yang otoritatif). Dalam tulisan ini, untuk *mem-breakdown* dan menjelaskan konsepsi tersebut, saya akan membahas tiga hal. Pertama, Pancasila sebagai hukum. Di sini saya akan menjelaskan aspek substantif Pancasila sehingga kualifikasi tersebut dapat dijustifikasi<sup>3</sup>. Kedua, aspek fungsionalnya sebagai hukum, sebagai *reason for action*. Di sini saya akan menjelaskan fungsi spesifik Pancasila sebagai hukum, yaitu hukum bagi undang-undang dasar, hukum bagi undang-undang dan hukum bagi hakim<sup>4</sup>. Hal ini sejalan dengan kerangka pikir yang diletakkan sebelumnya yaitu Pancasila sebagai hukum. Terakhir, menjawab keresahan panitia penyelenggara keg-

---

2) Ronald Dworkin, *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Mass., 1986, h. vii.

3) *Infra* Sub-judul II.

4) *Infra* Sub-judul III.

iatan, saya akan menjelaskan tentang kontribusi kita, komunitas yuris, untuk Pancasila dalam kerangka konsepsi yang telah dikemukakan<sup>5</sup>.

## B. PANCASILA SEBAGAI HUKUM

Cara paling sederhana dalam memahami konsep hukum adalah dengan mengacu pada esensi substantifnya. Sebagai sebuah fenomena universal, esensi substantif hukum sama di manapun tempatnya, yaitu sebagai seperangkat pernyataan keharusan (*normative statement*) bagi suatu tindakan (keharusan untuk melakukan sesuatu dan keharusan untuk tidak melakukan sesuatu). Hukum, dalam pengertian demikian, pada hakikatnya merupakan kaidah atau norma.

Sebagai implikasinya, hukum tidak sama dengan undang-undang, atau putusan pengadilan. Undang-undang merupakan proses formalisasi hukum, proses memberi bentuk kepada hukum, norma atau kaidah, dalam pengertiannya sebagai pernyataan keharusan (*normative statement*). Secara general produk dari proses formalisasi hukum oleh penguasa yang berwenang disebut hukum positif. Disebut positif karena: "*it has been deliberately laid down, imposed, or enacted.*"<sup>6</sup>

Secara historis, yuris yang secara

spesifik menggunakan konsep hukum positif (*positive law*) adalah John Austin, dengan menyebutnya sebagai "*the laws properly so called*" karena "*set by political superiors to political inferiors.*"<sup>7</sup> Dengan demikian hukum positif sejatinya adalah hukum yang ditetapkan oleh penguasa dengan menggunakan kekuasaannya; dus, ini bukan sebuah konsepsi hukum yang otentik, sehingga tidak heran jika kemudian maknanya mengalami kemerosotan, "Hukum = Kekuasaan." Tetapi pemahaman kita mengenai masalah ini seringkali kurang presisi. Oleh karena itu kita perlu kembali kepada gagasan hukum yang otentik, bukan hukum yang direduksi kebermaknaannya oleh kekuasaan sehingga sangat legalistik. Hukum yang otentik ini, "*written on the heart*" kita semua<sup>8</sup>. Tema kegiatan ini, seperti diusulkan oleh penyelenggara kegiatan, adalah salah satu contoh pengaruh pikiran positivistik-legalistik.

Hukum, dalam pengertian yang sebelumnya berbicara tentang substansi (*substance*); sementara hukum dalam pengertiannya yang terakhir berbicara tentang bentuk (*form*). Pancasila sebagai hukum berada dalam kualifikasi pengertian yang pertama, secara substantif Pancasila, dari sudut pandang atau perspektif yuris, merupakan rangkaian pernyataan keharusan (*normative statement*). Sila-Sila Pancasila, jika itu dipandang dari segi

---

5) Infra Sub-judul IV.

6) James Bernard Murphy, *The Philosophy of Positive Law: Foundations of Jurisprudence*, Yale University Press, New Haven-Connecticut, 2005, h. 5.

7) Suri Ratnapala, *Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, h. 37.

8) 2 Romans 14: 15.

isi atau substansinya, adalah norma/kaidah, dus, pernyataan keharusan (*normative statement*), sehingga, a fortiori, Pancasila dapat dijustifikasi sebagai hukum.

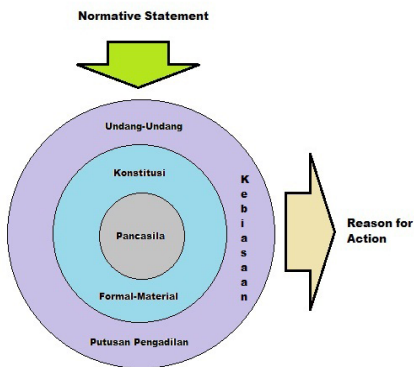
Sebagai rangkaian pernyataan keharusan, substansi atau materi muatan Pancasila memiliki tataran abstraksi sangat tinggi. Dalam pengertian demikian, Pancasila tidak dapat menjadi dasar tindakan secara langsung karena pernyataan keharusan yang terkandung di dalamnya tidak spesifik. Hal itu yang membedakan Pancasila dengan hukum positif, ketentuan-ketentuan dalam undang-undang misalnya. Tetapi, apapun itu, ciri atau karakteristik hukum ada di dalam Pancasila, yaitu ciri normativitas atau mengharuskan. Substansi Pancasila, yaitu asas Ketuhanan, asas Kemanusiaan, asas Persatuan, asas Kerakyatan, dan asas Keadilan Sosial, semuanya mengandung finalitas. Pancasila bukan makanan kaleng yang dapat daluarsa. Inilah kelirunya pandangan *legal positivism* dalam memandang Pancasila seperti dijelaskan dalam kerangka acuan kegiatan ini sama seperti upaya Orde Baru mempositifkan Pancasila menjadi P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) karena mengkonversi Pancasila sebagai hukum yang tataran abstraksinya sangat tinggi menjadi pernyataan keharusan spesifik seperti undang-undang. Sebagai implikasinya, semakin spesifik bentuk derivasinya maka substansinya akan semakin mudah *out of date, dus*, menjadi daluarsa.

Sesuai dengan judul makalah

ini, saya menjanjikan untuk membahas tentang “Pancasila dan Pembangunan Sistem Hukum Indonesia.” Dengan sistem hukum di sini, dalam kaitan dengan Pancasila, saya menggambarkan posisinya sebagai berikut. Dalam lingkaran yang terdiri dari tiga lapis saya memposisikan Pancasila berada di lingkaran paling dalam. Kemudian lingkaran selanjutnya, yang melingkupi Pancasila, adalah konstitusi baik formal maupun material. Terakhir, lingkaran terluar adalah undang-undang (termasuk peraturan perundang-undangan pelaksanaannya atau regulasi), putusan pengadilan dan kebiasaan. Satu kesatuan tersebut yang di sini saya deskripsikan secara konseptual sebagai sistem hukum Indonesia.

Dengan pengertian lain, dari perspektif yuris, konsepsi sistem hukum yang saya gunakan adalah konsepsi sistem norma/kaidah, yaitu rangkaian pernyataan keharusan (*normative statement*) yang terhubung secara sistemik (dalam satu kesatuan atau *a body*). Perlu dipahami di sini bahwa pengertian demikian tentu saja sangat jauh berbeda dengan pendapat Lawrence M. Friedman yang sangat terkenal di Indonesia. Pendapat saya berbeda dengan Friedman karena berbeda perspektif, Friedman mengemukakan konsep sistem hukumnya dari perspektif ilmu sosial (*social science perspective*). Konsepsi sistem hukum Indonesia yang saya kemukakan di sini jika divisualisasikan melalui gambar sebagai berikut.





Gambar 1. Konsep Sistem Hukum Indonesia

Dalam Sub-judul selanjutnya saya akan menjelaskan aspek fungsional Pancasila sebagai hukum dalam kerangka sistem hukum Indonesia.

### C. FUNGSI PANCASILA SEBAGAI HUKUM

Langsung pada inti permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, fungsi Pancasila sebagai hukum dalam kerangka sistem hukum Indonesia adalah menjadi hukum bagi konstitusi (dan *the framer of the constitution*), hukum bagi undang-undang (dan legislator) dan hukum bagi hakim (dan putusannya). Dalam pernyataan Peter Mahmud Marzuki, fungsi hukum pada Pancasila dalam kerangka sistem hukum adalah: "*Pancasila philosophically dictates all*

*Indonesian legal rules to emanate each of its elements in respective area of law so concerned.*"<sup>9</sup> Pengertian ini adalah konsepsi yang saya tawarkan, yaitu memposisikan Pancasila dalam suatu kerangka yuridis yang relatif lebih jelas, tanpa basa-basi, tidak terlalu banyak berbau kegenitan teoretis.

Dengan demikian, sesuai pengertian tersebut, Pancasila pada hakikatnya merupakan kaidah (meta-kaidah atau asas) dalam melakukan interpretasi hukum di Indonesia, dalam kerangka sistem hukum, baik dalam proses *rule-making* maupun *rule-adjudicating*<sup>10</sup>. Pancasila dapat dibenarkan posisinya dalam kerangka sistem hukum baik sebagai *basic norm Kelsenian* yang fungsinya memvalidasi dan mengkonsolidasi sistem hukum sebuah negara atau sebagai *political morality Dworkinian* yang fungsinya menjustifikasi integritas sistem hukum secara idiil<sup>11</sup>.

Oleh karena itu, dalam paragraf-paragraf selanjutnya saya akan lebih memfokuskan diri pada konsepsi yang saya nyatakan pada paragraf pertama Sub-judul ini. Jika yang menjadi isu adalah fungsi Pancasila sebagai hukum maka yang menjadi hukum di sini adalah substansi atau materi muatannya yaitu asas Ketuhanan, asas Kemanusiaan, asas Persatuan, asas Kerakyatan dan asas Keadilan Sosial. Asas-asas tersebut final karena tidak ada alternatif pengganti. Asas-asas tersebut adalah justifikasi idiil dari sistem hukum In-

9) Peter Mahmud Marzuki, *An Introduction to Indonesian Law*, Setara Press, Malang, 2011, h. 72.

10) Titon Slamet Kurnia, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 2009, h. 40.

11) *Ibid.*, h. 40-41.

donesia. Pancasila adalah pengawal koherensi sistemik dari sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, konstitusi, undang-undang atau putusan pengadilan harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan Pancasila.

Masalah terbesar yang dihadapi oleh praktik hukum kita dalam kerangka sistem hukum Indonesia adalah timbulnya gap atau celah yang dalam antara eksistensi Pancasila dengan hukum positif. Oleh karena itu, kebersisteman secara utuh dan menyeluruh tidak terjadi. Contoh, Pancasila menyatakan “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.” Konstitusi menyatakan bahwa “Setiap orang memiliki hak untuk hidup.”<sup>12</sup> Undang-undang pidana masih menerapkan hukuman mati. Putusan pengadilan menghukum mati terdakwa. Pemerintah mengeksekusi terpidana yang telah dijatuhi hukuman mati oleh pengadilan. Pertanyaannya kemudian: Apakah ini semua telah mencerminkan koherensi sebagai tuntutan dari sistem, i.e. sistem hukum Indonesia berdasarkan Pancasila?

Saya kira, pemahaman kita terhadap Pancasila (dalam fungsinya sebagai hukum) hendaknya adalah pemahaman yang tercerahkan (*enlightened*). Cara pandang kita harus jelas hitam-putih, tidak abu-abu, tidak pula bukan ini-bukan itu. Pertanyaan terbesarnya adalah apakah semangat yang dikandung oleh Pancasila itu merupakan refleksi pendekatan hak (*right-based approach*) atau refleksi pendekatan utilitarian (*utility-based*

*approach*)?

Menurut hemat saya kedua pendekatan tersebut tidak dapat dicampuradukkan. Kita pernah punya pengalaman historis yang jelas. Interpretasi Pancasila secara utilitarian (dan instrumental) oleh Orde Baru membuat bangsa ini bangkrut dengan diinjak-injaknya kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu kita perlu pendekatan sebaliknya dengan melihat semangat dari Pancasila adalah sebagai bentuk pelembagaan penghormatan terhadap hak *at all cost*. Pengakuan bahwa manusia, meskipun sedikit jumlahnya, tidak boleh dikorbankan untuk kepentingan yang lebih besar: “*the principle of respect for persons which prohibits treating one as a means to another’s ends.*”<sup>13</sup>

Konsepsi hukum demikian, sebagai perspektif dalam memahami aspek substantif Pancasila, perlu dibangunkan karena kita saat ini telah berada di persimpangan jalan. Kita bertepuk tangan lega ketika pemerintah akhirnya melakukan eksekusi hukuman mati kepada para terpidana kasus peredaran narkoba. Tetapi kita lupa menanyakan kepada diri kita sendiri: Di negara Pancasila, sudah benarkah keputusan untuk mencabut nyawa manusia sebagai bentuk hukuman melalui undang-undang dan putusan pengadilan? Dalam konteks itu saya teringat oleh pendapat Prof. Sahetapy:

Dalam dimensi hakikat Pancasila: Kasih dari Tuhan dan terhadap Tuhan, maka hakim harus sadar bahwa yang dihadapinya adalah

---

<sup>12)</sup> Pasal 28A UUD NRI 1945.

<sup>13)</sup> Attracta Ingram, *A Political Theory of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1994, hal. 8.

mahluk Tuhan, kendatipun ia sudah menyeleweng atau menyalahi peraturan-peraturan hukum yang ada. Makhluk yang telah distigma penjahat ini dalam keadaan bagaimanapun adalah ciptaan Tuhan dan oleh karena itu dikasihi oleh Tuhan<sup>14</sup>.

Kutipan di atas baru menunjukkan satu persoalan yang sungguh-sungguh menguji fidelitas atau ketaatasan kita kepada Pancasila sebagai hukum. Selain contoh tersebut, kasus lain tentu masih banyak. Pembangunan sistem hukum Indonesia di sini pada hakikatnya adalah upaya pengkoherensian bangunan sistem hukum Indonesia dengan Pancasila sebagai dasar pengujian untuk menjaga atau mempertahankan koherensi tersebut.

Tetapi kembali pada pengertian sebelumnya tentang Pancasila sebagai pengawal koherensi sistemik dari sistem hukum Indonesia, masalah-masalah yang menguji fidelitas atau ketaatasan kita terhadap Pancasila tentunya amat banyak. Pertanyaannya: Mampukah kita taat asas atau sebaliknya, kita lebih mampu untuk menjadi munafik, *lips service* belaka? Jika kita mampu taat asas maka fungsi Pancasila sebagai hukum akan terjadi secara alamiah.

Masyarakat awam yang tidak terkontaminasi oleh *vested interest* pada hakikatnya telah hidup dengan mengamalkan Pancasila secara *genuine* dengan akal budinya paling sederhana yaitu *common sense* dan *conscience*-nya dengan pra-pemahaman

bahwa Pancasila sesungguhnya telah tertulis di dalam hati kita masing-masing. Tetapi kita yang terkontaminasi *vested interest* akan lebih menunjukkan sisi-sisi kemunafikan kita; lain kata dengan perbuatan. Kita yang terkontaminasi *vested interest* tidak memiliki kultur sportif, tulus dan berjiwa besar.

Ini bukan hipotesis, tetapi *aksioma, the fact speaks for itself*. Hal ini adalah tantangan terbesar dalam proses ber hukum kita. Sebuah pendapat menarik dikemukakan Cheryl Mills, Pengacara Bill Clinton dalam kasus impeachment akibat skandal Monica Lewinsky, menjelaskan konsep fidelitas terhadap *the rule of law* sebagai berikut:

*The rule of law applies to the weak and the strong, the rich and the poor, the powerful and the powerless. If you love the rule of law, you must love it in all of its applications. You cannot only love it when it provides the verdict you seek; you must love it when the verdict goes against you as well*<sup>15</sup>.

Pendapat di atas berlaku secara mutatis mutandis dalam menjawab pertanyaan tentang fidelitas kita kepada Pancasila. Kesungguhan fidelitas kita kepada Pancasila menuntut rigoritas.

#### D. KONTRIBUSI KITA UNTUK PANCASILA?

Menjawab kerisauan panitia penyelenggara kegiatan yang mengusulkan topik FGD “Revitalisasi

<sup>14</sup>) J.E. Sahetapy, *Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*, Setara Press, Malang, 2009, h. 321.

<sup>15</sup>) Andrew Altman, *Arguing About Law*, Belmont-California, Wadsworth/Thomson Learning, 2001, h. 2.

Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” saya berpendapat, konsisten dengan konsepsi yang saya usulkan, bahwa Pancasila sudah final, selalu *up to date*, dan kita yang harus tunduk atau menyesuaikan diri (*conform*) terhadap kedaulatan hukum yang melekat dalam Pancasila. Revitalisasi nilai-nilai Pancasila adalah gagasan *absurd* seolah-olah nilai-nilai Pancasila dapat daluarsa. Pancasila sebagai hukum *immutable* atau eternal. Konsepsi revitalisasi ini jelas merendahkan sov-erinitas dan martabat Pancasila.

Konsepsi Pancasila secara sistemik menyatakan pengertian sebagai berikut:

Sejak dari mula berdirinya negara, bangsa Indonesia mengakui bahwa kemampuan untuk mendirikan suatu negara merdeka adalah atas berkat Tuhan (alinea kedua UUD 1945). Dan sejalan dengan itu sila Ketuhanan yang Maha Esa menempati urutan pertama dalam rangkaian sila-sila Pancasila. Disusul dengan sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah konsekwensi logis dari sila pertama karena dengan pengakuan eksistensi Tuhan berarti mengakui ciptaannya dan ciptaan yang paling mulia adalah manusia karena manusia adalah citra Allah. Dan dengan demikian pula mengakui harkat dan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling mulia. Dengan sila Persatuan Indonesia berarti mengakui kehendaknya, untuk hidup bersama dalam suatu

masyarakat yang sifatnya politik yaitu Negara Republik Indonesia dan ini adalah sesuai kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Pengaturan hidup bersama didasarkan atas musyawarah yang dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dan ini adalah sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah untuk mencapai kesejahteraan bersama seperti rumusan sila kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia<sup>16</sup>.

Pengertian tersebut tidak boleh kita maknai partial atau sepotong-potong. Pengertian Pancasila di atas adalah pengertian secara utuh, satu kesatuan, atau sistemik dan kita terima secara konsisten dan rigor. Memahami dan mempertahankan Pancasila secara sistemik sangat sulit, tetapi itu menjadi tantangan bagi kita semua.

Kontribusi kita untuk Pancasila adalah memegang teguh tanpa syarat, tulus, dengan kesadaran bahwa tidak ada alternatif lebih baik untuk menggantikan asas-asasnya itu. Bagi yuris, meskipun pernyataan keharusan yang dikandung memiliki tataran abstraktif sangat tinggi, Pancasila selalu dapat fungsional sebagai dasar tindakan (*reason for action*). Yang dibutuhkan adalah kemampuan mencerna (*digesting*) dan meresapi (*discerning*) pernyataan-pernyataan keharusan yang ada di dalamnya dengan suatu rigoritas sangat tinggi.

Tantangan tersebut jelas san-

---

<sup>16)</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 65.

gat membutuhkan level kemampuan berpikir abstraktif tingkat tinggi dari komunitas yuris supaya proses hukum di luar akal sehat sebagaimana banyak terjadi tidak akan terulang di masa depan. Hal ini akan menjadi kontribusi kita sebagai komunitas hukum paling signifikan untuk Pancasila. Kontribusi tersebut adalah bagian dari proses pembangunan sistem hukum Indonesia secara keseluruhan di bawah dikte Pancasila.

Sebuah peringatan (*caveat*) sangat penting dalam proses kehidupan ber hukum ini adalah: "Jika anda hendak berbuat bodoh, perbuatlah itu untuk diri anda sendiri, jangan untuk orang lain." Pernyataan ini saya tujukan untuk legislator yang telah menciptakan inflasi undang-undang; untuk aparat hukum yang karena tindakan serampangnya telah menjatuhkan martabat hukum. Pancasila adalah solusi kita untuk permasalahan tersebut dalam kerangka pembangunan sistem hukum Indonesia.

## E. PENUTUP

Pokok-pokok pikiran yang dapat disimpulkan dari hasil pembahasan di atas sebagai berikut:

Pertama, Pancasila adalah hukum, yaitu rangkaian pernyataan keharusan (*normative statement*).

Kedua, secara substantif, asas-asas di dalam Pancasila bersifat final dan selalu up to date. Oleh karena itu Pancasila immutable atau eternal.

Ketiga, Pancasila memiliki fungsi yang khas dalam kerangka sistem hukum. Pancasila adalah hukum yang mendikte sistem hukum kita: konstitusi, undang-undang dan putusan pengadilan.

Keempat, fidelitas kita kepada Pancasila, pemahamannya secara sistemik maupun fungsinya sebagai hukum yang mendikte sistem hukum kita, harus didasari dengan sikap rigor.

## Daftar Pustaka

- Altman, Andrew, *Arguing About Law*, Belmont-California, Wadsworth/Thomson Learning, 2001.
- Dworkin, Ronald, *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Mass., 1986.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ingram, Attracta, *A Political Theory of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Kurnia, Titon Slamet, *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *An Introduction to Indonesian Law*, Setara Press, Malang, 2011.
- Murphy, James Bernard, *The Philosophy of Positive Law: Foundations of Jurisprudence*, Yale University Press, New Haven-Connecticut, 2005.
- Ratnapala, Suri, *Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Sahetapy, J.E., *Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*, Setara Press, Malang, 2009.

**DEMOKRASI PANCASILA  
MENUJU MASYARAKAT MADANI DAN BERBUDAYA**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Ratna Artha Windari**

## A. PENDAHULUAN

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata : *demos* dan *cratein* atau *cratos*, kemudian diserap ke dalam bahasa Inggris “ *democracy* ”. *Demos* berarti rakyat, *cratein* berarti pemerintahan. Jadi Demokrasi diartikan sebagai Pemerintahan Rakyat, yaitu pemerintahan, dimana rakyat memegang peranan didalamnya, atau pemerintahan, dimana kedaulatan ada ditangan rakyat. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan pertama kali dilaksanakan di negara Yunani kuno 4-5 SM (pada City State, Athena: demokrasi langsung). Sistem ini mendapat reaksi keras dari Negara-negara dijamannya (*monarchi*) karena dianggap melahirkan *anarchi*. Sehingga sebagai sistem pemerintahan bukanlah merupakan suatu sistem yang populer.

Istilah demokrasi baru muncul kembali dalam politik pemerintahan setelah Revolusi Amerika (1776) dan revolusi Prancis (1789). Lewat revolusi Amerika diumumkan, bahwa sistem pemerintahan yang baru adalah *The Government By The People*, yang berbeda dengan *monarchi absolute*. Namun demikian, konsep demokrasi seringkali disalahartikan dan disalahgunakan manakala rezim totaliter dan diktator militer berusaha memperoleh dukungan rakyat dengan menempelkan label demokrasi pada diri mereka.

Demokrasi, berdasarkan makna harafiahnya, berarti pemerintahan rakyat. Maksudnya adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan

untuk kepentingan rakyat (*Government from the people, by the people, and for the people* ). Makna seperti diatas tentu tidak dapat sungguh-sungguh dilaksanakan, karena ini akan bertentangan dengan kodrat kehidupan masyarakat bahwa kenyataannya orang yang memerintah itu tidak benar-benar oleh seluruh rakyat, melainkan melalui perwakilan. Jadi pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari dan untuk rakyat serta oleh rakyat melalui sistem perwakilan.

Apakah Indonesia merupakan negara demokrasi? Secara tegas Indonesia menyatakan diri sebagai negara demokrasi, karena Indonesia merupakan salah satu negara di dunia ini yang melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan sistem pemerintahannya. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dikatakan berdasarkan Pancasila, karena itu demokrasi di Indonesia sering disebut dengan Demokrasi Pancasila.

## B. PARAMETER DEMOKRASI

Pengertian demokrasi di atas menunjukkan pada makna demokrasi dari dimensi politik dan pemerintahan. Artinya demokrasi menyangkut pengertian politik dan pemerintahan yang demokratis. Bertolak dari pengertian di atas maka hakekat demokrasi adalah: adanya partisipasi rakyat dalam pemerintahan, baik secara tidak langsung atau mungkin langsung. Seberapa jauh partisipasi rakyat, hal itu sangat tergantung berbagai faktor. Pada dasarnya ada dua



asas demokrasi:

- 1) Adanya pengakuan akan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, dan
- 2) Adanya pengakuan akan harkat dan martabat manusia, bentuknya berupa perlindungan hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

Suatu negara dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahannya mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Masyukri Abdullah (dalam azyumardi azra, 2003:122) prinsip-prinsip demokrasi terdiri atas: prinsip persamaan, kebebasan, dan pluralisme. Sedangkan dalam pandangan Robert A.Dahl (Azyumardi Azra, 2003) terdapat enam prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu: (1) kontrol atas keputusan pemerintah, (2) pemilihan yang teliti dan jujur, (3) adanya hak memilih dan dipilih, (4) adanya kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman, (5) adanya kebebasan mengakses informasi, dan (6) kebebasan berserikat.

Sebagai sistem pemerintahan demokrasi yang bersifat dinamis, negara yang melaksanakan sistem politik dan pemerintahan demokratis secara konsepsi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Pengakuan atas kedaulatan rakyat
- 2) Adanya sistem perwakilan dalam pemerintahan, artinya pemerintah adalah perwakilan dari rakyat.
- 3) Adanya pemisahan atau pemba-

- gian kekuasaan pemerintahan negara agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan dan memungkinkan terjadinya keseimbangan kekuasaan (*balance of power*) ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- 4) Adanya sistem pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat
- 5) Negara dan pemerintahan diatur secara konstitusional (*demokrasi dengan rule of law*)
- 6) Adanya sistem peradilan yang independent
- 7) Adanya pengakuan terhadap partisipasi rakyat secara cerdas dalam pemerintahan
- 8) Adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia (termasuk hak dan kewajiban warga negara)
- 9) Menjamin adanya otonomi daerah
- 10) Menjamin terwujudnya kemakmuran dan keadilan sosial.

Memperhatikan prinsip-prinsip serta kesepuluh ciri negara dan pemerintahan yang demokratis diatas, Indonesia yang melaksanakan sistem pemerintahan demokrasi pancasila adalah juga negara dengan pemerintahan demokrasi. Demokrasi Pancasila dalam hal ini merupakan demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat serta berasas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Jadi demokrasi pancasila adalah paham demokrasi yang dijiwai atau yang disemangati oleh jiwa dan nilai-nilai kepribadian pancasila, yai-

tu demokrasi yang dijiwai oleh ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan serta menjwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hingga kini pelaksanaan demokrasi pancasila terus mengalami proses perkembangan makna baik dalam implikasinya pada bidang politik pemerintahan, ekonomi, maupun sosial budaya, bahkan dalam bidang pertahanan keamanan.

### C. IMPLEMENTASI DEMOKRASI PANCASILA MENUJU MASYARAKAT MADANI DAN BERBUDAYA

Konsep demokrasi tidak hanya mencakup pengertian dalam bidang politik dan pemerintahan, tetapi juga mencakup bidang ekonomi dan sosial budaya. Dalam bidang ekonomi aplikasi konsep demokrasi membutuhkan pengaturan atau penataan penggunaan asset atau sumber-sumber ekonomi potensial baik yang menyangkut asset dan modal sumber daya alam maupun sumber daya manusia oleh para pelaku-pelaku ekonomi. Semua ini untuk menghindari terjadinya penguasaan negara atas sumber-sumber ekonomi yang cenderung memunculkan konsep etatisme ekonomi atau sebaliknya menghindari terpusatnya capital pada orang-orang tertentu sebagai pemilik modal besar yang akan menerapkan prinsip kapitalisme ekonomi. Untuk menghindari kedua gejala yang ek-

strim tersebut maka dalam menerapkan prinsip demokrasi dalam bidang ekonomi perlu dikembangkan konsep pemberdayaan ekonomi rakyat sebagai perwujudan asas kedaulatan rakyat dan pengakuan atas partisipasi rakyat dalam bidang ekonomi. Di Indonesia mekanisme pengaturan demokrasi ekonomi seperti di atas di atur di dalam pasal 33 UUD 1945 yang memberikan peluang yang adil pada pelaku-pelaku ekonomi untuk memanfaatkan sumber-sumber ekonomi secara demokratis.

Dalam bidang sosial budaya, masyarakat Indonesia dikenal sebagai masyarakat majemuk atau masyarakat yang pluralistik baik ditinjau dari latar suku, ras, agama, bahasa, adat istiadat dan kebiasaan, nilai-nilai, status sosial, stratifikasi sosial, jenis kelamin, dan sebagainya. Perbedaan-perbedaan ini bukanlah menjadikan bangsa dan masyarakat Indonesia terpecah berdasarkan kepentingan latar kehidupannya masing-masing. Penerapan prinsip dan nilai-nilai demokrasi Pancasila dapat menyatukan bangsa dan masyarakat Indonesia menjadi bangsa yang besar dan kuat serta kaya akan keberagamannya. Penerapan prinsip *unity in diversity*, nilai-nilai toleransi dan keberagaman, menghargai persamaan kedudukan dan derajat, kebebasan, kesamaan, kejujuran, dan keadilan, saling menghormati, tenggang rasa, pengakuan atas hak-hak asasi manusia, pengambilan keputusan atas dasar musyawarah dan voting, tanggung jawab untuk melaksanakan keputusan bersama, interaksi budaya

atas prinsip penghargaan atas keberadaan atau realitas multikultural adalah prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang dapat menyatukan bangsa Indonesia berdasarkan landasan Pancasila dan UUD 1945 dalam perikehidupan masyarakat yang demokratis. Dengan kata lain perlu diwujudkan nilai-nilai nasionalisme yang cerdas dan demokratis bagi tetap tegaknya persatuan dan kesatuan Indonesia yang pluralistik. Sikap demokratis yang cerdas terutama dalam pengambilan keputusan atau kebijakan bersama memberi peluang penghargaan atas keberagaman masyarakat. Demikian pula pengakuan atas partisipasi seluruh unsur atau komponen masyarakat atas dasar nilai kesamaan, kebebasan, dan keadilan akan menciptakan suasana kerja sama yang demokratis untuk kepentingan bersama. Pencapaian tujuan bersama yang dinikmati bersama atas dasar prinsip kesamaan dan keadilan akan menciptakan sikap toleransi, tenggang rasa, perasaan senasib dan seperjuangan yang akan mengokohkan rasa persatuan dan kesatuan secara demokratis. Nilai-nilai luhur demokrasi seperti di atas harus tetap dapat diaktualisasikan yang disesuaikan dengan dinamika kontekstual tempat, waktu, dan keadaan agar dapat berjalan seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat.

Untuk dapat mewujudkan tatanan demokrasi khususnya di bidang sosial budaya, maka perlu adanya fasilitasi dari pihak pemerintah agar keunikan dan kemajemukan budaya Indonesia dapat tetap dipertahankan dan ditumbuhkembangkan. Pemerin-

tah juga diharapkan mampu menciptakan peluang bagi berkembangnya budaya lokal sehingga identitas suatu komunitas mendapat pengakuan dan penghargaan. Disamping itu, ada 8 pilar demokrasi yang perlu ditegakkan untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang madani dan berbudaya sesuai nilai-nilai Pancasila, yaitu sebagai berikut:

### **1. Demokrasi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa**

Demokrasi memberikan konsep kebebasan kepada setiap warga negara untuk bersikap dan berperilaku atau bertindak sesuai dengan pilihan nilai-nilainya, untuk membuat pilihan keimanan, pilihan keputusan dan sebagainya. Namun kebebasan tersebut perlu dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa. Nilai-nilai religi akan keyakinan terhadap kebenaran ajaran Tuhan haruslah pula menjadi dasar sikap dan tindakan setiap penyelenggara negara dan warga negara agar semua komponen negara atau bangsa terhindar dari sikap dan perilaku immoral dan selalu menuju pada kebajikan. Hal ini tidak berarti bahwa Indonesia harus menjadi negara theokrasi yang mendasarkan kebenaran hanya pada satu ajaran agama mayoritas. Yang dimaksud disini adalah bahwa segala norma, peraturan atau hukum yang menata hubungan struktural dan fungsional antara negara, penyelenggara negara, dan warga negara baik dalam dimensi kolektif maupun perorangan hendaknya berkiblat ke-

pada keyakinan manusia Indonesia akan kebenaran ajaran Tuhan yang diyakini atau dipercayainya dapat menjadi dasar pencapaian tujuan bersama seluruh rakyat atau masyarakat Indonesia.

## 2. Demokrasi dengan Kecerdasan

Walaupun demokrasi di Indonesia telah berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, tidak berarti bahwa demokrasi Indonesia adalah sebuah produk akhir yang sudah jadi dan siap digunakan dengan satu bahasa yang sama oleh segala lapisan masyarakat pendukungnya yang perlu diterapkan dengan kekuatan otot, kekuatan uang, kekuasaan jabatan, massa, atau senjata yang jika kemudian dilanggar akan menciptakan penghianat negara. Demokrasi Indonesia, seperti juga makna demokrasi pada umumnya, pada dasarnya adalah sebuah proses menjadi. Ia memang memiliki nilai-nilai dan kaidah-kaidah dasar untuk mengatur kondisi supra struktur, struktur, dan infra-struktur sistem kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat Indonesia baik dalam tataran kepentingan domestik maupun dalam kepentingan global. Tetapi ia memerlukan pengolahan lebih lanjut secara demokratis dan cerdas dengan menggunakan seluruh aspek kecerdasan manusia, dimana kecerdasan kehidupan berbangsa itu sekaligus juga merupakan salah satu tujuan membangun negara Kesatuan Republik Indonesia. Demokrasi harus dirancang dan dilaksanakan oleh segenap rakyat dengan batasan-batasan

yang jelas, dimana rakyat sendiri terlibat langsung merumuskan substansinya, mengujicobakan desainnya, menilai dan menguji keabsahannya, serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadapnya. Jelas bahwa demokrasi menurut UUD 1945 bukanlah “demokrasi katanya”, atau demokrasi yang dipaksakan oleh penguasa atau sebagai barang jadi yang ditawarkan dengan harga mati.

Berbicara tentang kecerdasan dewasa ini kita makin memaklumi bahwa mengatur dan menyelenggarakan demokrasi menurut Pancasila dan UUD 1945 itu bukanlah terutama dengan kekuatan naluri, kekuatan otot, kekuatan massa, kekuatan uang, pemilikan kekuasaan, atau pemilikan senjata semata-mata. Adalah tidak cerdas dan sangat membahayakan jika instrument-instrument itu dilakukan sebagai pola utama demokrasi sehari-hari. Konseptualisasi demokrasi itu lebih lanjut secara fungsional dan kontekstual, perumusan kebijakannya, perencanaannya, operasionalisasi, penilaian, dan *feed back* dari pelaksanaan demokrasi itu justru lebih menuntut kecerdasan intelek/ rasional, kecerdasan budi, kecerdasan emosional, kecerdasan spiritual, dan kecerdasan kewarganegaraan. Kecerdasan demikian itu hendaknya yang meluas dimiliki oleh makin banyak lapisan dan golongan dalam masyarakat. Isu dan masalahnya, sudahkah praktik demokrasi di negeri kita menghargai kecerdasan yang datang dari segala penjuru yang diturunkan Tuhan untuk memajukan negara, bangsa, dan masyarakat, atau demokrasi kita

masih kental diwarnai kekuatan otot, *money politik*, *show force*, kekuatan massa, dan penggunaan senjata?

### 3. Demokrasi yang Berkedaulatan Rakyat

Demokrasi menurut UUD 1945 ialah demokrasi yang berkedaulatan rakyat, yaitu kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Secara prinsip, rakyatlah yang memiliki/ memegang kedaulatan itu. Kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut UUD dan sebagian kedaulatan dipercayakan kepada wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu.

Kedaulatan rakyat disini adalah yang konsisten dengan kaidah dan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan bukan yang bersifat sekuler atau menekankan nilai-nilai materialistik belaka. Kedaulatan rakyat juga diselenggarakan secara cerdas, dan tidak semata-mata mengandalkan keabsahan kebenaran yang mengandalkan jumlah suara terbanyak atau mayoritas. Jadi kedaulatan rakyat yang dimaksud adalah yang bermoral Ketuhanan Yang maha Esa dan yang dilaksanakan secara cerdas pemberdayaan rakyat, untuk meningkatkan kecerdasannya, karena itu merupakan *conditio sine qua non* bagi demokrasi yang berkedaulatan rakyat.

### 4. Demokrasi dengan *Rule of Law*

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rule of law*). Sebagai suatu negara, negara Indonesia juga merupakan suatu organ-

isasi kekuasaan yang dapat memiliki kekuasaan dan menjalankan kekuasaan itu dengan paksa. Namun sebagai negara hukum kekuasaan negara itu haruslah memiliki legitimasi hukum atau diatur secara hukum (konstitusional), sehingga kekuasaan negara adalah kekuasaan yang dibatasi oleh hukum.

Esensi dari demokrasi dengan *rule of law* ini ialah bahwa kekuasaan negara itu harus mengandung, melindungi, serta mengembangkan kebenaran hukum (*legal truth*) bukan demokrasinya "preman". Kekuasaan negara itu memberi keadilan hukum (*legal justice*) dan bukan demokrasi dengan keadilan formal dan semu. Kekuasaan negara itu menjamin kepastian hukum (*legal security*) dan bukan demokrasi yang membiarkan kesemerawutan atau anarkhi. Kekuasaan negara itu mengembangkan manfaat atau kepentingan hukum (*legal interest*) seperti kedamaian dan pembangunan, dan bukan demokrasi yang mempopulerkan fitnah dan hujatan, atau menciptakan perpecahan, permusuhan dan kerusakan.

Esensi lainnya dari demokrasi dengan *rule of law* itu ialah bahwa semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum (*equality before the law*), punya akses dan hak yang sama kepada layanan hukum, tanpa diskriminasi atas dasar apapun. Sebaliknya, semua warga negara juga tanpa diskriminasi berkewajiban menjunjung tinggi dan mentaati semua peraturan hukum dengan sepenuhnya.

Demokrasi dengan asas *rule*

*of law* itu menuntut bahwa hukum itu dibangun dengan kecerdasan, mencerminkan kedaulatan rakyat yang berKetuhanan yang Maha Esa. Hukum demikian itu harus otonom dan berlapis-lapis atau berhirarki dalam otonominya. Hukum tidak boleh dibawah kekuasaan atau bergantung pada kekuasaan atau dimanipulasi oleh kekuasaan. Kekuasaan negara dan kekuasaan atas nama negara haruslah yang dibenarkan oleh hukum, barulah ia sebagai kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sah atau *legitimate* kemudian hendaklah menciptakan peraturan hukum bahkan untuk dirinya, menegakkan peraturan itu, dan memberikan keputusan atas dasar peraturan itu dan bukan atas dasar kekuasaannya. Sekali-kali tidaklah boleh hukum itu merupakan alat untuk membela dan membenarkan kekuasaan, kepentingan penguasa atau yang sedang berkuasa. Dasar hukumnya harus sah, ruang lingkup dan batas-batas kekuasaan atau kewenangan itu harus ditetapkan hukum. Cara menggunakan kekuasaan itu dan cara menguji keabsahan menjalankan kekuasaan itu harus menurut atau sesuai peraturan hukum. Demikian juga identifikasi dan spesifikasi kekuasaan dan kewenangan serta tanggung jawab badan-badan negara harus jelas secara hukum. Kewenangan dan tanggung jawab pejabat-pejabat negara dan pemerintahan, serta pegawai negeri harus punya dasar hukum yang sah, baik mengenai substansinya maupun prosedurnya. Tidak boleh ada pelanggaran nyata maupun tersembunyi

terhadap peraturan hukum. Di dalam masyarakat, di pemerintahan dan di pengadilan tidak boleh ada penyalahgunaan hukum dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Hukum disini tidaklah semata-mata yang bersifat formal tetapi termasuk juga yang memenuhi dasar berlakunya secara filosofis, yuridis, sosiologis, dan sosio-psikologis. Dengan demikian kesadaran dan kepatuhan hukum seluruh warga negara merupakan *conditio sine qua non* bagi tegaknya demokrasi dengan *rule of law*.

## 5. Demokrasi dengan Hak Asasi Manusia

Sebagai konsekuensi dari asas kedaulatan rakyat maka hak-hak dan martabat rakyat haruslah dilindungi dari kekuasaan negara terutama dari kekuasaan pemerintah yang cenderung tak terbatas. Demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengakui hak asasi manusia yang tujuannya bukan saja menghormati hak asasi itu, melainkan yang lebih penting adalah untuk meningkatkan martabat dan derajat manusia seutuhnya.

Dengan pengakuan terhadap hak-hak asasi tersebut, maka semua orang baik pejabat negara, elit politik, tokoh masyarakat, rakyat jelata, atau siapapun dia memiliki hak asasi yang sama dan wajib pula menghormati hak-hak asasi orang lain. Tak seorangpun dapat melanggar HAM orang lain termasuk presiden sekalipun. Siapa saja dapat diminta pertanggungjawabannya jika ia melanggar HAM orang lain, baik ketua dan anggota MPR,

DPR, DPD, Presiden/wakil presiden dan menteri-menterinya, Pejabat penegak hukum, TNI, serta pejabat lainnya. Karena itu badan-badan peradilan bukanlah alat penguasa.

#### **6. Demokrasi dengan pengakuan adanya Partisipasi rakyat yang bertanggungjawab**

Partisipasi rakyat merupakan salah satu unsur demokrasi yang sangat penting, karena dalam sistem pemerintahan demokrasi rakyat adalah berpegang pada kedaulatan tertinggi. Secara umum sistem demokrasi yang berlaku saat ini adalah demokrasi perwakilan, dalam pengertian kekuasaan yang dimiliki rakyat dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Pemerintah sebagai lembaga yang melaksanakan dan menyelenggarakan pemerintahan negara pada dasarnya merupakan lembaga yang juga ditentukan oleh rakyat.

Untuk dapat terwujudnya lembaga perwakilan rakyat yang benar-benar mewakili rakyat dan terwujudnya pemerintahan yang representatif dengan aspirasi rakyat maka rakyat harus memiliki kecerdasan dalam proses penentuan wakil-wakilnya tersebut. Disamping itu, partisipasi rakyat yang cerdas dan bertanggungjawab sangat diperlukan untuk mengontrol, mengkritisi dan memberikan masukan terhadap wakil-wakil yang mereka pilih dan terhadap pelaksanaan pemerintahan negara.

#### **7. Demokrasi dengan Kemakmuran**

Konsep demokrasi tidak saja bermakna politis tetapi juga bermakna sosial ekonomi. Karena itu tugas demokrasi tidaklah semata-mata menjaga dan menegakkan kedaulatan rakyat, menetapkan perwakilan, menegakkan hukum dan HAM, menciptakan peradilan yang merdeka, merealisasikan otonomi daerah, dan mengatur pembagian kekuasaan negara, melainkan juga bertugas memakmurkan rakyat; dari, oleh, dan untuk rakyat. Ini tidak berarti bahwa demokrasi dengan kemakmuran dapat berdiri sendiri terlepas dari demokrasi politik, melainkan merupakan kesatuan yang terintegralistik dan saling mendukung satu sama lain untuk mencapai tujuan-tujuan negara demokrasi yakni mensejahterakan seluruh rakyat bersendikan prinsip-prinsip keadilan dan berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Indonesia memiliki sumber-sumber daya alam yang melimpah dan sumber daya manusia yang sangat besar. Sumber daya manusia Indonesia perlu terus diberdayakan untuk dapat secara optimal memanfaatkan sumber-sumber alam demi kepentingan hidupnya baik secara individual, kelompok, masyarakat maupun sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Pemanfaatan sumber-sumber daya alam tersebut untuk tujuan-tujuan sosial ekonomi perlu diatur mekanismenya secara demokratis agar tidak ada kekuasaan tertentu baik atas dasar jabatan, kekuasaan negara, ke-

kayaan, otot, massa, dukungan internasional dan sejenisnya menguasai sumber-sumber daya alam itu untuk tujuan-tujuan monopoli bagi kepentingannya sendiri atau kelompoknya. Pemanfaatan kekayaan alam dan sumber daya manusia haruslah dapat digunakan sebesar-sebesarnya bagi kemakmuran rakyat berdasarkan prinsip-prinsip keadilan. Disini mekanisme demokrasi politik dan ekonomi haruslah terintegrasi untuk dapat menghasilkan sistem yang paling optimal dapat memajukan kesejahteraan seluruh rakyat berdasarkan asas kebebasan, kesamaan, dan keadilan.

## **8. Demokrasi yang Berkeadilan Sosial**

Demokrasi menurut Pancasila dan UUD 1945 menggariskan keadilan sosial bagi seluruh lapisan rakyat Indonesia. Keadilan sosial disini menegaskan bahwa makna demokrasi memiliki perspektif sosial budaya yang luas, tidak semata-mata men-

gandakan makna keadilan hukum menurut undang undang saja. Berhubung dengan itu keadilan antar-satuan sosial mengubur atau mengenyampingkan diskriminasi karena faktor ras, etnik, keturunan, agama, kepercayaan, sekte, gender, dan lain sebagainya. Keadilan sosial itu mengandung prinsip keadilan dalam hubungan kemasyarakatan yang wajar menurut akal sehat, kepatutan, tradisi, dan kebiasaan.

Keadilan sosial itu pasti sama sekali bukan soal kesamarataan dalam pembagian output materi dari sistem kemasyarakatan. Sebaliknya, keadilan sosial itu justru lebih merujuk pada keadilan peraturan dan tatanan kemasyarakatan yang tidak diskriminatif karena faktor apapun untuk memperoleh kesempatan atau peluang hidup, tempat tinggal, pendidikan, pekerjaan, politik, administrasi pemerintahan, layanan birokrasi, bisnis, dan lain-lain.